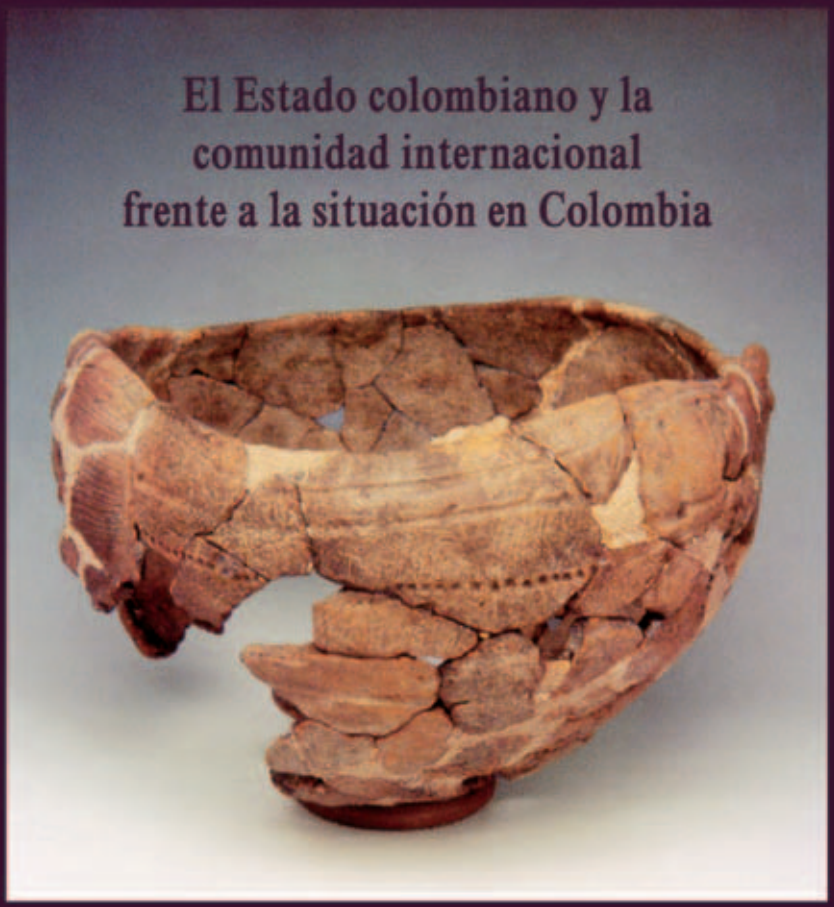
Comisión Colombiana de Juristas

Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997 a 2001

Tomo II



Serie: Informes Anuales

Comisión Colombiana de Juristas

Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997 a 2001

Tomo II

El Estado colombiano y la comunidad internacional frente a la situación en Colombia

Serie: Informes Anuales

© 2004 Comisión Colombiana de Juristas
Calle 72, n.° 12-65, piso 7
A.A. 58533
Bogotá, Colombia
Teléfonos: (571) 376 8200 - (571) 343 4710
Fax: (571) 376 8230
Correo electrónico : ccj@coljuristas.org
Página web: www.coljuristas.org

® Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997 a 2001
Tomo II: El Estado colombiano y la comunidad internacional
frente a la situación en Colombia

ISBN: 958-9348-29-7
Bogotá, Colombia
Noviembre de 2004

Edición:
Denise Beaudoin
Gustavo Gallón Giraldo

Portada: Vasija
3.100 a.C., cerámica (21.5 x 38 x 30.5cm)
Procedencia: Conchero de Puerto Chacho, departamento de Bolívar
Colección: Instituto Colombiano de Antropología
Reproducción autorizada por el Instituto Colombiano de Antropología

Producción gráfica:
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Carrera 73A n.° 64A-42
Bogotá, Colombia
Teléfonos: (571) 482 7071 - (571) 430 1962

Este libro hace parte de un estudio realizado con la financiación de Colciencias, por el equipo de la Comisión Colombiana de Juristas. Su edición e impresión se han llevado a cabo con aportes económicos de las embajadas de Canadá y Suiza, y de la Consejería en Proyectos (PCS).

Reconocimientos

El presente informe se elaboró con la participación de los miembros de la Comisión Colombiana de Juristas, especialmente de Denise Beaudoin, Catherine Bouley, Adriana Marcela Buchelli Celedón, Catalina Díaz Gómez, Gustavo Gallón Giraldo, Natalia López Ortiz e Iris Marín Ortiz. Se contó, además, con la colaboración permanente de Andrea Carolina Guardo Martínez, Eliseo Mantilla Bohórquez y Ángela Suárez Álvarez, como asistentes de investigación. También participaron en la elaboración del informe, como investigadores asociados, David Martínez, Jaime Prieto y Danilo Rojas.

Un especial agradecimiento merecen las personas y organizaciones de derechos humanos de diversas regiones del país que aportaron información sobre la situación de sus zonas, y las funcionarias y funcionarios de diferentes instituciones del Estado que colaboraron con información valiosa para la elaboración de este informe.

Tabla de contenido

Reconocimientos 3
Resumen ejecutivo 13
Introducción 37

Parte I
El Estado colombiano frente a la situación de derechos humanos y derecho humanitario

Capítulo 1. **Política del Gobierno en materia de desplazamiento forzado** 45

I. Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) ... 45
A. Documento Conpes 2804, del 13 de septiembre de 1995: Programa nacional de atención a la población desplazada por la violencia 46
B. Documento Conpes 2924, del 28 de mayo de 1997: Sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia 46
C. Documento Conpes 3057, del 10 de noviembre de 1999: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado 49
D. Documento Conpes 3115, del 25 de mayo de 2001: distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057 "Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado" 55

II. Ley 387/97 y sus reglamentaciones parciales 58
A. Ley 237/97 del 18 de julio de 1997, por la cual se adoptan las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia 58
B. Medidas reglamentarias de la ley 387/97: decretos 173/98 y 2569/00 65
1. Decreto 173 del 26 de enero de 1998: Plan nacional de atención para la población desplazada 65
2. Decreto 2569/00 del 12 de diciembre de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387/97 y se dictan otras disposiciones ... 67
C. Reglamentaciones de la ley 387/97 en relación con derechos económicos, sociales y culturales: los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda y a la tierra 69

1. Derecho a la educación 70
2. Derecho a la salud 71
3. Derecho a la vivienda 71
4. Derecho a la tierra 72

III. El acceso a la justicia y la jurisprudencia de las altas cortes 72
A. El derecho a la justicia de las personas desplazadas 73
B. La jurisprudencia de las altas cortes sobre el desplazamiento forzado 74

IV. A manera de conclusión: Evaluación general de la política de atención a la población desplazada en el período julio de 1996–junio de 2001 79

Capítulo 2. **Protección a líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos** 83

I. Las exigencias de las organizaciones no gubernamentales 84

II. La ausencia de una política integral de protección 87
A. La ineficacia de las directivas presidenciales sobre defensoras y defensores de derechos humanos 88
B. La revisión limitada de los informes de inteligencia 93
C. La falta de adopción de otras medidas políticas 97

III. Las dificultades de aplicación del programa de protección a testigos y personas amenazadas 100

Capítulo 3. **Acciones del Gobierno en materia carcelaria** 109

I. Actitud negligente e intransigente de las máximas autoridades responsables de las cárceles 111

II. Inversión en infraestructura carcelaria 121
A. Metas y resultados durante el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano (1994–1998) 124
B. Metas y resultados durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango (1998–2002) 127

III. Medidas legislativas 131

Capítulo 4. **Conversaciones de paz entre el Gobierno y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia** (Farc) **y del Ejército de Liberación Nacional** (Eln) 135

I. Los antecedentes de las conversaciones de paz que se adelantaron durante el quinquenio 137

II. Los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) 140
A. Una estrategia electoral de última hora 140
B. La zona desmilitarizada: entre la improvisación del Gobierno y los abusos de las Farc 141
C. Las acciones paramilitares: un palo en la rueda de las conversaciones de paz 146
D. La negociación: un esquema formal que no condujo a ninguna parte 148
E. Entre el fortalecimiento militar y la exigencia del cese al fuego 153

III. Las conversaciones de paz con el Ejército de Liberación Nacional (Eln) 163
A. Los acuerdos de Viana y de Puerta del Cielo: pasos significativos hacia la construcción de la paz con la participación activa de la sociedad 163
B. Los hechos de Machuca y los secuestros masivos: un retroceso por parte del Eln 166
C. La zona de encuentro: una buena propuesta irrealizable 170
D. La terminación unilateral de las conversaciones de paz por parte del Gobierno 178

IV. A manera de conclusión: Una mirada comparativa y crítica de ambas experiencias 181

Capítulo 5. **El papel de la Corte Constitucional y la tutela en la realización del Estado social de derecho** 187

I. Principales aportes de la Corte Constitucional en materia de derechos humanos, derecho humanitario y Estado social de derecho 188
A. Obligatoriedad jurídica de los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos 189
1. Sobre la concepción de soberanía 189
2. Fuerza jurídica de los tratados internacionales en el régimen interno ... 189
3. Fuerza jurídica de las recomendaciones internacionales en el régimen interno 190

4. Principio de jurisdicción universal y Corte Penal Internacional 191
B. Derecho a la vida de personas amenazadas 191
C. Eutanasia 192
D. Aborto 192
E. Derechos de personas sometidas a privación de libertad y a procesos penales 193
1. Derecho a la libertad personal 193
2. Derecho de defensa y de contradicción 194
3. *Non bis in idem* 195
4. Hábeas corpus 195
F. Derecho de las víctimas a la justicia en procesos penales 195
G. Libertad de expresión y de información, opinión, derecho a la intimidad y al buen nombre 196
1. Libertad de expresión y de información 196
2. Derecho a la intimidad 196
3. Derecho al buen nombre 197
4. Libertad de opinión y censura 197
H. Test de proporcionalidad para el estudio de casos de derecho a la igualdad y para analizar la constitucionalidad de la limitación de derechos 197
1. Test de igualdad 197
2. Test de proporcionalidad para examinar la constitucionalidad de limitaciones a derechos fundamentales 198
I. Plan Nacional de Desarrollo 199
J. Derechos económicos, sociales y culturales 199
1. Derechos económicos, sociales y culturales y crisis económica 200
2. Derecho a la vivienda 200
3. Derecho a la salud 201
4. Derecho a la educación 202
5. Derecho al trabajo 204
6. Libertad sindical 206
7. Mínimo vital 208
K. Protección de grupos en condiciones de vulnerabilidad 209
1. Minorías étnicas 209
2. Fuero indígena 210
3. Derecho de participación y consulta de pueblos indígenas 211
4. Homosexuales 212
5. Población carcelaria 212
6. Defensoras y defensores de derechos humanos 213
7. Menores en contextos de violencia intrafamiliar 213
8. Población desplazada 213

L. Derecho internacional humanitario 215
M. Delitos internacionales 215
1. Genocidio 215
2. Delito de desaparición forzada 216
N. Proceso de paz, zona de despeje e instrumentos jurídicos para avanzar en procesos de paz 217
O. Régimen de la Fuerza Pública y seguridad democrática 218
1. Principios sobre seguridad y defensa nacional en un Estado social y democrático de derecho 218
2. Facultad de limitar la libertad de circulación por parte de la Fuerza Pública 221
3. Tutela contra autoridades militares 222
4. Justicia penal militar 223
5. Principio de exclusividad de la Fuerza Pública en materia de seguridad y orden público 223
6. Prohibición de asignación de funciones de policía judicial a las fuerzas militares 224

II. Críticas e intentos de reforma a la acción de tutela y a la Corte Constitucional 225
A. Los intentos de reforma 225
1. La acción de tutela: un mecanismo en constante riesgo de limitación ... 225
2. Intentos de reforma a la Corte Constitucional 227
3. Nuevos anuncios de reforma 228
B. Las razones de las críticas a la Corte Constitucional y a la acción de tutela 230
1. La congestión judicial presuntamente provocada por la acción de tutela..... 230
2. La inseguridad jurídica supuestamente generada por la tutela contra providencias judiciales 234
3. Las implicaciones económicas de los fallos de la Corte 240
4. La oposición a la noción de Estado social de derecho 244

III. Propuestas para el fortalecimiento del Estado social de derecho 250

IV. Post scriptum: sobre proyecto de reforma constitucional a la administración de justicia presentado por el Gobierno al Congreso en octubre de 2002 254
A. Aspectos inconvenientes analizados en este estudio 254
1. Modificación de competencia de los jueces para transitar acciones de tutela 254

2. Restricción de los derechos susceptibles de ser protegidos a través de la acción de tutela 255
3. Prohibición de tutela contra providencias judiciales 255
4. Restricción de facultades del juez de tutela 255
5. Establecimiento de control previo de constitucionalidad de las leyes de presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo 256
B. Otras propuestas inconvenientes, adicionales a las tratadas en este estudio 257
1. Limitación de la acción de tutela contra particulares 257
2. Limitación de facultades de la Corte en control de constitucionalidad general 257
3. Establecimiento de un término de caducidad a la acción de inconstitucionalidad 258
4. Eliminación del control de constitucionalidad de los derechos de declaratoria de estados de excepción 258
5. Otorgamiento de facultades de policía judicial a las fuerzas militares 259

Capítulo 6. **La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación** 261

I. La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación 262

II. La actividad realizada por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación 264
A. Agentes del Estado 265
1. Resoluciones de acusación 265
2. Medidas de aseguramiento 270
B. Paramilitares 272
1. Resoluciones de acusación 273
2. Medidas de aseguramiento 277
C. Guerrillas 280
1. Resoluciones de acusación 280
2. Medidas de aseguramiento 282

III. Balance del quinquenio y problemas que continuó acusando la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación 285
A. Déficit presupuestal 285
B. Ausencia de criterios claros y unívocos de asignación de competencias 286

C. Ausencia de garantías de seguridad para el desarrollo de la labor de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación 287
D. Inobservancia de la sentencia C–385 de 1997 de la Corte Constitucional 288
E. Reducida eficacia real 290
F. Ausencia de coordinación entre las distintas unidades de Fiscalía 291

IV. Conclusión y recomendaciones 292

Anexos
Anexo 1: "Primer acercamiento con el Gobierno, Mindefensa insistirá en legitimidad de ONG's", diario *El Tiempo*, 4 de junio de 1994 297
Anexo 2: "Según Consejero Presidencial De Roux, Gobierno legitimará labor de las ONG", diario *El Colombiano*, 6 de junio de 1994 298

Parte II
Los organismos internacionales de protección de derechos humanos frente a la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia

Capítulo 1. **Las Naciones Unidas y la protección de los derechos humanos en Colombia** 301

I. La Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos 302
A. Informes presentados por la Alta Comisionada a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 303
1. El informe presentado en 1997 304
2. El informe presentado en 1998 304
3. El informe presentado en 1999 306
4. El informe presentado en 2000 307
5. El informe presentado en 2001 308
B. Relaciones de la Oficina con las organizaciones no gubernamentales 310
C. Relaciones de la Oficina con el Gobierno colombiano 310

II. La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 312
A. Sesiones ordinarias de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 313
1. Debates sobre Colombia 313
2. Declaraciones del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 316

B. Mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 317
1. Visita a Colombia del Representante del Secretario General para desplazados internos (1999) 318
2. Visita a Colombia del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados (1999) 319

III. Visitas de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a Colombia 321
A. Visita en 1998 321
B. Visita en 2000 322

IV. Comités de vigilancia de los tratados 322
A. Comité de Derechos Humanos (1997) 323
B. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1999) 325
C. Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (1999) 326
D. Comité sobre los Derechos del Niño (2000) 327

V. Una valiosa contribución pendiente de ser debidamente aprovechada 328

Capítulo 2. **Las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos frente a la crisis carcelaria** 331

I. Organización de Naciones Unidas 332
A. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 333
B. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos 334
C. Misión Internacional sobre cárceles 340
D. Otros órganos de Naciones Unidas 344

II. Comisión de Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos 345

Bibliografía 353

Resumen ejecutivo

Al igual que en los últimos veinte años, Colombia conoció, entre 1997 y 2001, un altísimo nivel de violencia, acompañado de un altísimo nivel de impunidad. Sin embargo, a diferencia de los cinco años precedentes al período en estudio, se dieron graves pasos hacia una involución autoritaria en las instituciones estatales. El creciente autoritarismo obstaculiza gravemente cualquier política en materia de derechos humanos y acentúa drásticamente el deterioro de la situación de derechos humanos y derecho humanitario en el país. Por fortuna, como respuesta a esa grave situación, creció en el período la preocupación de la comunidad internacional por Colombia. Pero el crecimiento de esa preocupación marchó también a la par con el aumento de los índices de violencia y con la inadecuada e insuficiente acción del Gobierno o su crasa inacción, lo que puso en evidencia la falta de voluntad política gubernamental para enfrentar la crisis de derechos humanos.

I. La política estatal fue ineficaz, cuando no opuesta a la superación de la crisis de derechos humanos

Durante el quinquenio en estudio, se agravó dramáticamente la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Frente a ese drama nacional, se notó la falta de voluntad política del Estado y de los gobiernos de turno para enfrentarla de manera decidida y conforme a la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos y derecho humanitario. Las medidas tomadas fueron insuficientes o ineficaces o, cuando habrían podido ser eficaces (por ejemplo: sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado), tardó su implementación, o su implementación fue parcial, o sencillamente no fueron implementadas. Fue ese el caso de la política gubernamental en materia de desplazamiento forzado, como en la de protección a personas amenazadas, en la relacionada con la situación carcelaria y en las conversaciones de paz con las guerrillas de las Farc y del Eln.

A. Políticas frente al desplazamiento forzado, la protección de personas amenazadas, la situación carcelaria y la paz negociada

En relación con el desplazamiento forzado, la política de atención a la población desplazada por la violencia tuvo un amplio desarrollo positivo durante el período en estudio, lo que representó un gran avance en comparación con los años anteriores. La adopción de la ley 387/97, que constituye una valiosa herramienta para la protección y atención a la población desplazada, permitió la institucionalización de la atención estatal brindada a esa población y la definición de criterios mínimos para la acción del Estado. Además, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado elaboraron una jurisprudencia importante y coherente que define los parámetros jurídicos esenciales y fundamentales en esa materia.

Sin embargo, esa política se elaboró a partir de una visión estrictamente asistencial. Por ello, su desarrollo fue parcial. Esa perspectiva, dentro de la cual se enmarcó la atención que brindó el Estado a las personas desplazadas, ilustra la ausencia de voluntad política de los gobiernos de turno para enfrentar el problema. Además, redujo injustificadamente a su más mínima expresión la obligación estatal en materia de atención a la población desplazada. Así, el Estado ignoró deliberadamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la materia y su obligación internacional de ofrecer una solución global a las víctimas. En ninguna de las medidas adoptadas, bien fuesen leyes, decretos, reglamentaciones o planes de acción, se previeron disposiciones que permitieran al Estado, primero, atacar las causas generadoras del desplazamiento forzado; segundo, proteger a la población en riesgo de desplazamiento, es decir, tomar medidas concretas y eficaces para atender las alertas de acciones por parte de los grupos combatientes que causaron desplazamientos; tercero, ofrecer soluciones duraderas y reparación integral a las víctimas de esa múltiple violación; y cuarto, acabar con la impunidad en la que todavía permanece la comisión de esa violación, es decir, investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables de los desplazamientos forzados.

Además de elaborar una política que no buscó atender adecuadamente a las personas desplazadas y solucionar en su dimensión global el problema del desplazamiento forzado para, por lo menos, reducir el número de personas desplazadas y mejorar sus condiciones de vida, el gobierno Pastrana adoptó una política que tuvo el efecto contrario: las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos previstas en el Plan Colombia. Esa política previó el desplazamiento

de poblaciones que vivieran en zonas de fumigación aérea. Así, el Plan Colombia resultó ser un factor adicional de desplazamiento. Por consiguiente, esa política fue contraria u opuesta a la superación de la crisis de derechos humanos, en cuanto al desplazamiento forzado se trata.

Esa falta de perspectiva integral en las políticas del Gobierno también se reflejó en el programa de protección a líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos. Las actividades del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos se enmarcaron estrictamente dentro de un esquema asistencial: reducir la vulnerabilidad física de las personas en inminente situación de riesgo. Si bien ello es de vital importancia para proteger la vida e integridad personal de las víctimas de amenazas, ese programa no bastaba. En lugar de constituir la única medida de protección, debería haber sido uno de los componentes de una política general para enfrentar los factores generadores de riesgo que buscara contrarrestar el Comité.

Esa política integral no existió, porque no hubo voluntad política de desarrollarla por parte de los gobiernos de turno. Ejemplos de esa falta de voluntad fueron la ausencia de medidas para hacer acatar las directivas presidenciales sobre el reconocimiento de la legitimidad de la labor de los líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, la revisión no acabada de los informes de inteligencia que tienen los organismos estatales de seguridad sobre esas personas, la renuencia del Gobierno a crear un espacio eficaz de interlocución con las organizaciones sociales y de derechos humanos y el irrespeto de las recomendaciones hechas al Gobierno colombiano por los órganos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. A pesar del incremento del presupuesto del Comité, ese incremento fue insuficiente para que el Comité pudiera brindar una protección adecuada a todas las personas en situación de riesgo.

También se evidenció la falta de voluntad de los gobiernos de turno frente a la crisis carcelaria. Durante el quinquenio en estudio, la situación de las personas privadas de la libertad se agravó. El hacinamiento y las deplorables condiciones de reclusión constituyeron el núcleo principal de los problemas que sufrió la población carcelaria. Esa situación fue tan seria que la Corte Constitucional estimó que alcanzó el nivel de estado de cosas inconstitucional; tan grave que llevó a organizaciones de los sistemas universal y regional de protección de los derechos humanos a monitorearla, haciendo recomendaciones al Gobierno

para superarla; y tan inhumana que periodistas colombianos la calificaron de "infierno carcelario".

Frente a la crisis del sistema penitenciario, el Gobierno eludió sus responsabilidades y obligaciones con promesas, parcialmente cumplidas, de nuevas construcciones y nuevos cupos. Aduciendo precariedad económica, no invirtió lo suficiente en la infraestructura carcelaria. Tampoco acató las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

Además, no tomó medidas, de bajo costo, para erradicar una de las principales causas del hacinamiento carcelario: el abuso de la detención preventiva. Las estadísticas sobre la situación judicial de las personas detenidas demuestran que casi la mitad de la población carcelaria estuvo detenida por largos períodos de tiempo, mientras se resolvería su situación judicial. Evidencian también esas estadísticas que, con la reducción sustancial del número de personas en detención preventiva, no se necesitarían nuevas prisiones para solucionar el problema del hacinamiento. Las iniciativas legislativas de reforma penal no contemplaron elementos que habrían podido acabar con ese abuso.

El incumplimiento de las obligaciones y recomendaciones internacionales se volvió negligencia por parte del Gobierno. De hecho, el argumento económico para justificar la inacción negligente del Gobierno es inaceptable. Es inadmisible, no solo porque se trata de seres humanos que viven en condiciones inhumanas, sino también porque, al fin y al cabo, esa negligencia es más costosa, en términos económicos y sociales, que el cumplimiento mismo. Reducir el número de personas en detención preventiva habría significado disminuir la cantidad de cupos que se necesitaba y proporcionar condiciones humanas de detención. Esas acciones contribuirían, aun hoy en día, a adecuar el sistema carcelario a la misión contemporánea de la cárcel: la resocialización de las personas reclusas, lo que debería ser el primer objetivo del encarcelamiento de los delincuentes.

En relación con los diálogos de paz entre el gobierno del presidente Pastrana y las guerrillas de las Farc y del Eln, las expectativas de paz de la población colombiana no fueron satisfechas, a tal punto que el proceso perdió toda credibilidad frente a sectores influyentes de la sociedad, hasta crear una corriente de opinión favorable a la ruptura. Varios factores llevaron al fracaso de las conversaciones de paz.

La improvisación con la cual se manejó el proceso, por parte del Gobierno, no contribuyó a su éxito. Esa improvisación fue la consecuencia directa de una estrategia electoral estrictamente oportunista y coyuntural, por parte del presidente Pastrana, de tal forma que las conversaciones de paz no se inscribieron dentro de una política de Estado para la paz. La ruptura unilateral de los diálogos por parte del Gobierno es otra demostración de que el tema de la paz fue una preocupación puntual de un gobierno, en lugar de ser una política estatal. Así, el proceso de paz estuvo a la merced de una coyuntura política específica, y se acabó cuando cambió esa coyuntura. Esa improvisación se evidenció también en la falta de un plan y una metodología coherentes de negociación con las guerrillas, por la ausencia de celebración de un pacto de cese del fuego previo a los diálogos de paz y por la ausencia de exigencia a las Farc de un mínimo de respeto al derecho humanitario como condición para la desmilitarización de una parte del territorio colombiano. Tampoco contribuyó al éxito de los procesos de paz la ausencia de una política gubernamental decidida para combatir el paramilitarismo. Además, frente a las Farc, el Gobierno no respetó lo poco que fue acordado antes de empezar los diálogos (por ejemplo: el incidente del Batallón Cazadores). Frente al Eln, cuando todo indicaba que existían condiciones para la concertación de un cese de fuego y el establecimiento de una zona de encuentro, el Gobierno, sin más razones, puso unilateralmente fin a las conversaciones con esta guerrilla. Esa decisión ilustra el tratamiento de segundo orden que dio el Gobierno a las conversaciones con el Eln.

Tampoco la actitud de las guerrillas generó confianza ni credibilidad en su voluntad de paz. Sus constantes ataques contra la población y contra bienes civiles influyeron también en el fracaso del proceso. Como no impuso el Gobierno condiciones sobre las actividades que se podían desarrollar en la zona de despeje, las Farc abusaron de la zona, utilizándola para fines incompatibles con un proceso de paz. Fue utilizada como cuartel general de operaciones militares ofensivas, zona de repliegue y fortaleza donde se detenían las personas secuestradas y desde donde se negociaba su rescate. Esos abusos, sumados a las múltiples infracciones al derecho humanitario cometidas por las Farc, contribuyeron a la creación de un clima hostil a la continuación de las conversaciones de paz.

A diferencia de las Farc, el Eln tuvo una actitud positiva frente a peticiones de participación de la sociedad civil y de la comunidad internacional, y a la humanización del conflicto armado. Sin embargo, continuó, igual que las Farc,

atacando a la población y a sus bienes: por ejemplo, el secuestro de los pasajeros del avión de la aerolínea Avianca, el secuestro de los feligreses de la iglesia La María de Cali y los múltiples ataques contra las torres de energía y los oleoductos. Esos ataques, los hechos de Machuca y el incumplimiento por parte del Eln de los compromisos adquiridos en los diferentes acuerdos firmados con el Gobierno debilitaron el proceso de conversaciones de paz con esta guerrilla y crearon un clima desfavorable a la negociación.

Paradójicamente, mientras se desarrollaban los diálogos de paz, y a pesar de la demanda ciudadana por una disminución de la intensidad de las hostilidades, la violencia y también la crueldad con la cual se cometieron los ataques contra la población civil conocieron un ascenso sin precedentes en la historia del país. Se incrementó dramáticamente el número de personas muertas en razón de la violencia sociopolítica y de víctimas de secuestro: se duplicó entre julio de 1996 y junio de 2001 (de 3.571 personas muertas por año se pasó a 6.621, y de 1.754 víctimas de secuestro se pasó a 3.343 en un año). Además, los actores armados aumentaron su potencia militar. El aparato militar estatal se fortaleció con la ayuda económica y militar de los Estados Unidos (Plan Colombia). Con la ausencia de una política gubernamental seria y decidida para combatirlos, los grupos paramilitares aumentaron su pie de fuerza (de 5.900 miembros en 1999 se pasó a más de 8.000 en 2000) y las Farc utilizaron la zona de distensión como sitio de negociación de rescates, base de operaciones y campo de preparación y reabastecimiento para sus frentes. Para que el Gobierno lo reconociera como actor importante del conflicto armado y, luego, tuviera una verdadera voluntad de negociar con él, el Eln incrementó sus ataques contra la población civil. El fortalecimiento militar de los grupos combatientes no sirvió sino para lograr una mayor capacidad ofensiva. Así, la máxima *Si quieres la paz, prepárate para la guerra*, una vez más en la historia de la humanidad, no condujo a la paz.

B. Corte Constitucional y Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía

Dentro del aparato estatal, entre las instituciones que asumieron un papel importante de protección de los derechos humanos, la Corte Constitucional y la acción de tutela sufrieron ataques contra su existencia y la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación enfrentó importantes obstáculos al desempeño de su labor. La Corte Constitucional recibió fuertes críticas que se concretaron en varios intentos de reforma. Esos intentos también

apuntaron a la acción de tutela, para restringir su acceso y alcance. En cuanto a la Unidad de Derechos Humanos, los múltiples obstáculos que padeció frenaron significativamente su lucha contra la impunidad.

1. La Corte Constitucional

Desde su creación, la Corte Constitucional ha desarrollado un papel crucial para la protección y vigencia de los derechos humanos en Colombia. Ha mantenido una línea de interpretación garantista de la Constitución, de los derechos humanos (tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales), del derecho humanitario y del Estado social de derecho. Entre los aspectos más relevantes de la labor de la Corte se encuentra una abundante jurisprudencia sobre los siguientes temas: el derecho a la vida, los derechos de grupos en condiciones de vulnerabilidad, los derechos económicos, sociales y culturales, la fuerza jurídica de los tratados y de las recomendaciones internacionales, y el régimen de la Fuerza Pública y la seguridad democrática, entre otros.

El recurso de la acción de tutela para el efectivo reconocimiento, respeto, garantía y protección de los derechos fundamentales de la población ha demostrado su idoneidad y la necesidad de su existencia por la gran cantidad de acciones que se interpusieron y la diversidad de los derechos que buscó proteger. De hecho, su utilización generalizada por parte de la población ilustra el muy bajo nivel de respeto por los derechos humanos por parte de las instituciones estatales y gubernamentales.

Para el caso colombiano, la labor de la Corte ha sido fundamental para proteger, de manera real y efectiva, a un amplio sector de la población que se encontraba inerme ante constantes dramas de vida que impedían la realización material de su dignidad humana. Las reformas a la acción de tutela y a la Corte Constitucional que impidieran que ésta efectivamente pueda garantizar los derechos y las libertades públicas serían un retroceso en materia de protección jurídica, contraviniendo incluso estándares internacionales. Quizás por la abierta posición inequívoca de la Corte Constitucional en favor de los derechos humanos y del Estado social de derecho y por la idoneidad y eficacia de la acción de tutela, esas instituciones fueron las más atacadas de las instituciones estatales. Durante el quinquenio en estudio, aumentaron las agresivas propuestas autoritarias de reforma constitucional, especialmente en contra de la Corte y de la acción de tutela. Sin embargo, las principales críticas a la acción de

tutela, a la Corte Constitucional y al Estado social de derecho no resisten un análisis riguroso de sus fundamentos.

Si bien los intentos de reforma no fueron exitosos, ello no significa que la polémica se haya terminado. El presidente Álvaro Uribe ha manifestado un decidido interés en reformar la Constitución, por considerarla inadecuada para la situación de orden público y económica del país; muchos de los intentos reseñados han sido acogidos por el actual Gobierno. Así, sigue cuestionada la existencia, tal como está actualmente definida por la Constitución, de la acción de tutela y de la Corte Constitucional.

Desde su creación por la Constitución de 1991, la acción de tutela estuvo en constante riesgo de limitación. Uno de los seis proyectos de reforma presentados durante el período en estudio buscaba restringir su alcance. El proyecto se fundamentaba esencialmente en dos críticas: la congestión de la rama judicial y la supuesta inseguridad jurídica generada por la tutela contra providencias judiciales. Afortunadamente, dicha iniciativa no prosperó en el Congreso y se archivó el proyecto.

Si bien la acción de tutela implica en parte una carga adicional de trabajo para la rama judicial, ese nuevo recurso constitucional no puede ser responsabilizado de la congestión que sufren los despachos judiciales. El grueso de esa carga adicional obedece ante todo a la indolencia del Estado para cumplir su obligación de proteger y satisfacer elementales derechos de la población, lo que conduce a que estos tengan que ser exigidos a través de la acción de tutela. Esta carga disminuiría sustancialmente si el Gobierno tomara medidas que evitaran que reiteradamente se solicite la tutela en casos en que la administración debería actuar sin que medie un recurso. Más aún, en vez de considerar la acción de tutela como un estorbo, debería valorársela como un excelente y acertado indicador de las fallas protuberantes del Estado que deben ser corregidas con urgencia a través de decididas medidas del Ejecutivo. Entonces, en la medida en que las autoridades adecúen sus comportamientos al respeto por los derechos fundamentales, el índice de tutela decrecerá.

Así, en vez de limitar la acción de tutela, habría que tomar medidas vigorosas para prevenir las dolencias, atendiendo los problemas evidenciados por la bienaventurada acción de tutela y fortaleciendo la rama judicial. En vez de satanizar la tutela como causante de la congestión judicial, habría que examinar

alternativas diferentes a la limitación en su acceso y ejercicio, pues si algo ha mostrado la acción de tutela es la enorme necesidad de recursos judiciales para la protección de los derechos en Colombia.

Uno de los puntos de mayor controversia sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de tutela fue el de la tutela contra providencias judiciales. En esa controversia, se opusieron la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, se enfrentaron dos perspectivas de resolución de la tensión existente entre seguridad jurídica y justicia: una basada estrictamente en la ley y la otra, en la justicia.

Para la Corte Suprema de Justicia, la acción de tutela era un recurso simplemente cautelar y su función, meramente policiva. Por lo tanto, la tutela no podía servir para poner en tela de juicio las decisiones judiciales. Así, los jueces sólo están sometidos a la ley y sus fallos están protegidos por el principio de la autonomía judicial, lo que excluye su revisión, en razón de la certeza que debe supuestamente ser reconocida a sus decisiones. Esa certeza, según la Corte Suprema, es esencial para que haya seguridad jurídica. Entonces, bastaba que la sentencia fuese acorde a la ley para que hubiera justicia. Así presentado, el argumento de la Corte Suprema se limitaba a un raciocinio procesal, dejando de lado el análisis sustancial del problema (el derecho violado) y supeditando la justicia a un concepto estrecho de seguridad jurídica, como si esa seguridad fuera por sí misma garante de justicia.

Por su parte, la Corte Constitucional estimó que, cuando la sentencia viola derechos fundamentales, no puede hacer tránsito a cosa juzgada, porque no cumple con el mínimo de justicia material esperado: garantía de los derechos fundamentales. Fundamentó su argumentación en la Constitución, que ha tenido una clara opción por la preeminencia de los derechos fundamentales como marco de la acción estatal y de los servidores públicos. En consecuencia, la única concepción de seguridad jurídica compatible con esa opción es la que permita la revisión de sentencias que contradigan abiertamente los derechos reconocidos en la Carta. No permitir esa revisión equivale a establecer un régimen de inseguridad jurídica, es decir, un régimen en el que es incierto que los jueces respeten y hagan valer los derechos constitucionales. Entonces, la mayor seguridad jurídica que se puede ofrecer en el marco normativo del Estado colombiano es aquella que hace efectivos los derechos; es la que ante todo se fundamenta en la justicia.

Los intentos de reforma dirigidos contra la Corte Constitucional apuntaban principalmente a eliminar su control sobre la constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción, a impedir que pudiera crear derecho por medio de la expedición de sentencias condicionales o integradoras, a limitar el alcance de sus fallos a la simple declaración de exequibilidad o inexequibilidad de una norma, a la interpretación de la ley hecha por el Congreso en materia de cosa juzgada constitucional y a la no retroactividad de sus sentencias. En esos proyectos de reforma, se criticó la jurisprudencia valorativa y creativa de la Corte y se propuso un regreso a la actitud de limitación en el control que se tenía en épocas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema. Al fin y al cabo, es su estatus de instancia suprema en materia de constitucionalidad el que es objeto de contienda.

Una de las principales críticas que se le han formulado a la Corte es la relacionada con los efectos económicos de sus fallos. La crítica se fundamenta en los siguientes principales argumentos: los jueces carecen de conocimientos especializados para intervenir en asuntos económicos, carecen también de jurisdicción para hacerlo y no se preocupan por las consecuencias económicas de sus fallos. Además, se vulnera el principio de tributación sin representación y la Corte suplanta al legislativo en la distribución de los recursos sociales.

La falta de conocimiento especializado no puede constituir un argumento de exclusión de lo económico de la jurisdicción de un juez. Cuando el juez no conoce una materia, solicita el concepto de un perito, sea en materias económicas, médicas, antropológicas, etc. Además, excluir esa materia de la jurisdicción de los tribunales equivaldría a excluir la participación de la gente común del debate económico; también excluiría la posibilidad de que la Corte someta las políticas económicas a la supremacía de la Constitución. Esa doble exclusión constituye una solución antidemocrática al supuesto problema. En cuanto al principio de prohibición de tributación sin representación, la Corte ha sido la entidad que lo ha preservado al invalidar normas que no se han formado de acuerdo al procedimiento acogido por la Constitución. Al concentrarse en la constitucionalidad de los actos jurídicos, la Corte garantiza que los derechos fundamentales no sean vulnerados por las mayorías para que se preserve el juego democrático. La Corte no constitucionaliza la economía; ha sido el Constituyente quien ha delimitado la acción del poder constituido, mediante la formulación del concepto de Estado social de derecho, lo que quiere decir que las políticas de inversión y gasto público deben ceñirse a este postulado.

Tampoco se puede acusar a la Corte de asumir funciones que no le corresponden. El tribunal sólo actúa cuando existe una anomalía de tal grado que vulnere derechos. Si la población ejerce la acción de tutela es porque existen disfunciones en lo legislativo que hacen que se busquen otros caminos de distribución.

La propuesta de suprimir la acción de tutela para derechos económicos, sociales y culturales no es la solución. Primero, la crítica no toma en cuenta que son tantas las inequidades en materia social en Colombia que la Corte Constitucional tiene que suplir a otras instituciones públicas con el objeto de evitar graves vulneraciones a los derechos más básicos, entre ellos el de la vida digna. Segundo, un fallo sobre derechos económicos, sociales y culturales no tiene necesariamente efectos económicos: por ejemplo, para garantizar el derecho a la educación, prohibir la expulsión de una institución escolar de una estudiante por estar embarazada. Tercero, esa supuesta solución desconoce la existencia de derechos civiles y políticos que requieren de grandes cargas presupuestales para su garantía; por ejemplo, el derecho al voto, el derecho a la igualdad o el mismo derecho a la vida. Además, excluir la acción de tutela en derechos económicos, sociales y culturales sería atentar en forma grave contra los compromisos internacionales del Estado colombiano.

Los proyectos de reforma a la acción de tutela y a la Corte Constitucional se inscriben dentro del ataque contra la Constitución misma y su fundamento esencial: el concepto de Estado social de derecho. La consecuencia de la adopción, por parte del Constituyente, de ese concepto es el compromiso estatal de desarrollar políticas sometidas a la búsqueda de una igualdad material mínima, de manera que se obliga al Congreso a expedir leyes en ese sentido, a la administración pública a tomar medidas con enfoque social y a la rama judicial a interpretar y aplicar el derecho con ese mismo enfoque. Dentro de ese marco, la función constitucional de la Corte no es más que la de obligar al Estado a garantizar los derechos de las personas y a corregir leyes y políticas que no se adecúen al fin social del Estado o que no permitan la participación y el pluralismo. La Corte no tiene como función establecer políticas ni tomar medidas administrativas de protección; su función se limita a analizar la constitucionalidad de esas políticas y medidas y a proteger, a través de la acción de tutela, los derechos de las personas.

Si prospera la actitud simplista de restringir la acción de tutela y la competencia de la Corte Constitucional, los importantes avances en materia de respeto y garantía de los derechos humanos corren el riesgo de ser aniquilados. Frenar

la evolución del Estado social de derecho, luego de haber sido introducido ya en la Constitución, sería tan equivocado y tan violento como restablecer la esclavitud en una sociedad después de haberla abolido. Una vía más sensata que la de acabar con la tutela y con las facultades de la Corte sería la de hacer a la Constitución los ajustes necesarios para garantizar de manera más coherente el desarrollo del Estado social de derecho. Esos ajustes deberían apuntar al fortalecimiento del Estado social de derecho. En relación con las principales críticas, se proponen los siguientes ajustes:

- reducción de la congestión judicial: una enmienda constitucional que prevea el envío periódico al Gobierno, por parte de la Corte, de informes sobre estadísticas de sus fallos, para que el Gobierno identifique y corrija los factores institucionales que conducen a la indebida negación de derechos;
- conflicto entre las altas Cortes: una enmienda constitucional al inciso 2° del artículo 86 de la Constitución para el reconocimiento claro de la obligatoriedad de acatar las decisiones de la Corte que anulen las vías de hecho por vicios de constitucionalidad;
- implicaciones económicas de los fallos de la Corte Constitucional: modificación del inciso 1° del artículo 350 para eliminar las excepciones a la prevalencia del gasto público. Además, la Constitución debería contemplar la obligación internacional del Estado de garantizar progresivamente el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en consonancia con el principio de progresividad prescrito por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación

De otra parte, la unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, que fue creada en 1995 como estrategia de lucha contra la impunidad, desplegó, durante el período en estudio, una importante actividad con ese fin. Su compromiso fue serio, y puso a prueba su imparcialidad en perseguir indistintamente a miembros de los tres grupos combatientes responsables de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario: agentes estatales, grupos paramilitares, que actuaron con algún tipo de apoyo de los anteriores, y grupos guerrilleros. Las investigaciones adelantadas por la Unidad permitieron, en efecto, evidenciar nexos, desde tiempo atrás denunciados, entre miembros de la Fuerza Pública y grupos paramilitares, por ejemplo: las masacres cometidas en Segovia en 1988, Trujillo en 1994, Mapiripán en 1997, Pichilín en 1999, Tibú en 1999 y La Gabarra en 1999.

Sin embargo, esa valiosa labor fue contrarrestada por obstáculos internos y externos que la Unidad siguió acusando y los que surgieron durante el período en estudio. Esos obstáculos, de diferente índole, redujeron la eficacia de la Unidad y contrariaron sus esfuerzos en la superación de la crisis de derechos humanos y de la impunidad. Los principales problemas que enfrentó la Unidad son los siguientes: fallas en el diseño estructural y funcional de la Unidad, que no le permitieron investigar todas las conductas contrarias a los derechos humanos y al derecho humanitario; reducción presupuestal, que amenazó a la Unidad con una parálisis; falta de protección real de las funcionarias y funcionarios de la Unidad, lo cual tuvo efectos directos sobre los resultados de las investigaciones; ambivalencia jurídica frente a los temas de fuero militar, lo que produjo dilación de casos relevantes e hizo necesario que la Corte Constitucional interviniera para hacer valer su propia jurisprudencia, según la cual las violaciones de derechos humanos son de competencia de la justicia ordinaria; falta de criterios claros en la asignación de casos a la Unidad; y ausencia de coordinación con otras unidades de la Fiscalía, para efectos probatorios. Esos problemas limitaron su capacidad de incidir con eficacia en la situación de impunidad en la cual quedó la gran mayoría de los más graves crímenes.

En relación con esa difícil situación, los gobiernos de turno no tomaron ninguna medida real para superarla. En este caso, fue la inacción gubernamental la que impidió avanzar en la superación de la crisis de derechos humanos.

Las dificultades y obstáculos que afrontaron la Corte Constitucional y la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación ilustran una política gubernamental encubierta en contra del desarrollo del Estado de derecho y de la vigencia de los derechos humanos. Una actitud francamente a favor del mejoramiento de las condiciones de vida de la población colombiana sería ofrecer un apoyo gubernamental y estatal incondicional a esas instituciones.

II. Continuó creciendo la preocupación en la comunidad internacional por la situación de derechos humanos en el país

Durante el período en estudio, la comunidad internacional acrecentó su atención respecto a la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Gracias a ello, se cuenta con mayores espacios de debate y denuncia, pero sobre todo con mayores niveles de exigencia al Estado colombiano. El

crecimiento de esa preocupación se dio simultáneamente con el aumento de los índices de violencia en el país, pero más que todo con la inadecuada e insuficiente acción del Gobierno o su crasa inacción.

A partir del trabajo de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y otras instancias, se amplió el conocimiento de la situación colombiana en el exterior. Desde 1996 la Comisión de Derechos Humanos se pronuncia, a través de su Presidente, cada año con más fuerza, sobre la situación colombiana. Desde 1998 la Comisión de Derechos Humanos escucha en plenaria el informe analítico de la Alta Comisionada sobre la situación colombiana y discute sobre este.

A. Las Naciones Unidas y la protección de los derechos humanos en Colombia

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas amonestó al Estado colombiano por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales y lo instó a tomar las medidas necesarias para solucionar la situación. Los llamados provinieron tanto de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, de la Alta Comisionada y de los mecanismos temáticos, como de los comités de vigilancia de los tratados de los cuales el Estado colombiano es parte. Los llamados de Naciones Unidas reflejan las necesidades de la población colombiana, pues no son distintos a la petición legítima de garantía y respeto a los derechos humanos y al derecho humanitario.

1. Oficina en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos

La presencia de una oficina permanente en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas es un índice importante de la creciente atención que, durante el período en estudio, brindó la comunidad internacional a la situación colombiana. En abril de 1996, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos pidió, con el acuerdo del Gobierno colombiano, al entonces Alto Comisionado que procediera a establecer una oficina permanente en Colombia. El mandato de la Oficina es doble: asistir a la sociedad y a las autoridades colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos, y observar las violaciones a los derechos humanos con el encargo específico de informar al Alto Comisionado y a la Comisión de Derechos Humanos mediante informes analíticos.

Durante el período en estudio, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas presentó a la Comisión de Derechos Humanos cuatro informes analíticos sobre la situación colombiana: en 1998, 1999, 2000 y 2001. Esos informes contienen las recomendaciones consideradas esenciales para lograr una mejora sustancial de la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Esas recomendaciones se fundaron en el análisis de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario perpetradas por todos los grupos combatientes.

En cada uno de sus informes anuales, la Oficina calificó esas violaciones e infracciones de "graves, masivas y sistemáticas". Evidenció la responsabilidad estatal internacional frente a las violaciones e infracciones cometidas por los grupos paramilitares. También destacó los nexos existentes entre miembros de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares, así como la falta de voluntad de los gobiernos de turno para combatir el paramilitarismo. Señaló reiteradamente la falta de voluntad gubernamental de aplicar sus recomendaciones, al igual que las de otros organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Además, expresó su profunda preocupación en relación con diferentes situaciones específicas:

- la administración de justicia, especialmente la "justicia sin rostro" o "justicia regional" porque no garantizaba el debido proceso y, por ello, era arbitraria;
- la justicia penal militar que, por su falta de independencia e imparcialidad, fue (y sigue siendo) fuente importante de impunidad frente a la responsabilidad penal de miembros de la Fuerza Pública;
- los miembros de la Fuerza Pública presuntos autores de violaciones a los derechos humanos que permanecieron en servicio activo;
- el paramilitarismo, como principal fuente de violencia sociopolítica en el país;
- el secuestro, principalmente perpetrado por las guerrillas;
- el desplazamiento forzado y, por consiguiente, la situación de las personas desplazadas y la inadecuada atención que les brindó el Estado;
- la discriminación o la inatención estatal que sufrieron grupos en situación de vulnerabilidad: las niñas y niños, las mujeres, las poblaciones afrocolombianas e indígenas, las defensoras y defensores de derechos humanos, sindicalistas y líderes sociales;
- la crisis carcelaria, que equivale a tratos crueles, degradantes e inhumanos; y
- los inconvenientes en su interlocución con el Gobierno, lo que dificultó la realización y efectividad de su mandato.

Finalmente, subrayó la falta de voluntad gubernamental y estatal de dar un tratamiento lo suficientemente prioritario en la protección a los derechos humanos de la población colombiana. Frente a la actuación del Gobierno, la Oficina concluyó en su informe de 2001 que la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de las recomendaciones no alcanzaron la importancia, constancia y eficacia requeridas frente a la gravedad de la situación de derechos humanos y derecho humanitario del país.

Las recomendaciones de la Oficina emanaron directamente de los problemas identificados en sus informes y estuvieron dirigidas tanto al Gobierno y el Estado, como a los grupos paramilitares y las guerrillas. En total, los cuatro informes de la Oficina contienen 77 recomendaciones, varias de ellas repetidas y cada vez más explícitas, en razón de su reiterado incumplimiento por parte del Gobierno y del Estado.

Además de las recomendaciones generales que apuntan a una mejora sustancial del disfrute de los derechos humanos por parte de la población colombiana, tales como el pedido del aumento de los esfuerzos por parte del Gobierno y del Estado para la garantía del goce pleno y efectivo de los derechos humanos, el llamado al respeto del derecho a la vida, el llamado al seguimiento de la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado, el pedido de la ratificación de los diferentes instrumentos de protección a los derechos humanos existentes de los cuales Colombia no es todavía parte y la exigencia de la aplicación de las recomendaciones internacionales, la Oficina exhortó a las autoridades gubernamentales y estatales a desmantelar y combatir a los grupos paramilitares, y a suspender del servicio e investigar a los miembros de la Fuerza Pública que presuntamente hubieran incurrido en violaciones a los derechos humanos. Instó a tomar medidas para mejorar la administración de justicia, impedir que la justicia penal militar asumiera casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario y luchar contra la impunidad. Llamó a las Farc, así como a las otras partes en el conflicto, a cumplir con el derecho humanitario; en particular, a abolir la práctica del secuestro y liberar a todas las personas secuestradas.

También la Oficina insistió en la necesidad de prevenir el desplazamiento forzado y proteger y atender adecuada e integralmente a las víctimas del desplazamiento forzado. Asimismo, instó a las autoridades a garantizar los derechos de la niñez, ampliar la atención estatal brindada a esta población y

reducir los niveles de violencia contra las niñas y niños. Instó al Gobierno a adelantar programas de protección y asistencia a las mujeres, a incorporar la perspectiva de género en sus programas y políticas, y a combatir la desigualdad existente entre mujeres y hombres. En cuanto a las comunidades afrocolombianas e indígenas, llamó al Estado a ajustar la legislación colombiana a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, adoptar disposiciones para contrarrestar la discriminación racial y tomar medidas efectivas de protección de esas comunidades. La Oficina urgió el Gobierno a reconocer la importancia del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos, a garantizar su vida e integridad y a promover el cumplimiento de la directiva presidencial n.° 7 de 1999. También instó a las autoridades a garantizar la libertad sindical y proteger a las trabajadoras y trabajadores amenazados. Insistió en la necesidad de atender el grave problema carcelario y adoptar una política penal garantista para el pleno disfrute de los derechos de la población carcelaria. Finalmente, llamó al Gobierno a cooperar con la Oficina para aumentar la eficacia y efectividad de su trabajo en Colombia.

De esas recomendaciones, pocas han sido aplicadas de manera adecuada y completa. Al contrario, cada año la presentación del informe de la Oficina a la Comisión de Derechos Humanos dio lugar a un nuevo llamado al Gobierno colombiano a cumplir con las recomendaciones de la Oficina y las de otros organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

2. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

Desde 1996, la situación colombiana es tema de debates especiales en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La existencia de este espacio de discusión del caso colombiano permitió la presencia de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. También propició la intervención desde 1998 de Estados miembros y observadores de la Comisión, que reclamaron el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos. Asimismo, favoreció la intervención de organizaciones no gubernamentales colombianas en el seno de la Comisión.

La importancia de esos debates radica en que, gracias a ellos, el principal órgano de derechos humanos de Naciones Unidas prestó especial y creciente atención a la crisis en Colombia. Gracias a ello, la comunidad internacional

vigiló y sigue vigilando la actuación de las autoridades colombianas. Así, se potenció la acción del sistema universal de protección en relación con Colombia, aunque todavía de manera insuficiente.

Desde 1996 el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha emitido declaraciones oficiales sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Esas declaraciones evidenciaron los principales problemas de Colombia en la materia, señalaron responsabilidades e hicieron llamados al Estado a cumplir con sus obligaciones internacionales en derechos humanos y derecho humanitario. Fruto de un consenso y, por ello, aceptadas por el Estado colombiano, las declaraciones del Presidente de la Comisión lo vincularon. Las declaraciones del Presidente de la Comisión correspondientes al período en estudio manifestaron constantemente las mismas preocupaciones que las expresadas en los informes de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, particularmente las elevadas cifras de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario y la impunidad en que permanecen, el crecimiento del paramilitarismo y de sus crímenes, los nexos entre los grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, la impunidad por las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la Fuerza Pública y la necesidad de una solución política al conflicto armado.

Además de condenar la existencia de esos problemas, la Comisión instó al Estado colombiano a darles solución e hizo un seguimiento a los compromisos que el Estado adquirió a través de las declaraciones. Año tras año, la declaración del Presidente de la Comisión fue un pronunciamiento cada vez más completo sobre la situación en Colombia y, en esa medida, aumentaron los niveles de exigencia al Estado por parte de la Comisión.

Complementariamente a la labor de la Oficina y de la Comisión de Derechos Humanos, el país fue visitado en 1999 por dos relatores temáticos de Naciones Unidas (el Representante del Secretario General para desplazados internos y el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados) y, en 1998 y 2000, por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Esas visitas demostraron también la creciente preocupación de la comunidad internacional en relación con la situación colombiana. Los Representantes del Secretario General expresaron en sus respectivos informes gran preocupación por la situación de derechos

humanos en Colombia y formularon recomendaciones específicas sobre sus respectivos temas.

El Representante del Secretario General para desplazados internos subrayó, entre otros problemas, la gravedad del problema del desplazamiento forzado en Colombia, la falta de una respuesta estatal adecuada, la inexistencia de una voluntad real de solucionar la situación de las personas desplazadas y la persistencia de los problemas evidenciados en su visita de 1994, lo que puso de presente, una vez más, el incumplimiento estatal. En su informe, el Representante formuló recomendaciones que apuntan al incremento de la eficiencia de la acción estatal, la necesidad de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales, la prevención del desplazamiento, la necesidad de una protección estatal eficaz a las personas desplazadas, la adecuada asistencia humanitaria para la población desplazada, la búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas y una atención específica para las mujeres y la niñez desplazadas, entre otras.

El Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados expresó su preocupación porque la niñez colombiana estuvo gravemente expuesta y afectada por la violencia, fuera o no ocasionada por el conflicto armado. Formuló recomendaciones referidas al problema del desplazamiento forzado, que afecta especialmente a las niñas y niños, el secuestro, el conflicto armado, la prostitución infantil, el maltrato, la violencia intrafamiliar, el consumo de drogas y la violencia contra personas socialmente marginadas. En relación con el desplazamiento forzado hizo énfasis en la necesidad de una asistencia estatal adecuada e integral, y urgió al Gobierno para que se aplicaran los Principios rectores. Pidió al Estado no condicionar la protección de la niñez a la terminación del conflicto armado y lo urgió a satisfacer las necesidades de la niñez a largo plazo, especialmente las de la niñez desplazada.

Durante el período en estudio, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas visitó el país en dos ocasiones: en 1988 y en 2000. Durante ambas visitas, se reunió con autoridades gubernamentales y estatales, organizaciones no gubernamentales y representantes de agencias de las Naciones Unidas. En una y otra visita expresó su preocupación por la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, particularmente por la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos y por las irregularidades en el sistema de justicia (justicia regional y militar). Además, instó al Gobierno

a luchar eficazmente contra el paramilitarismo y pidió a los actores armados y a la sociedad colombiana respaldar la propuesta hecha por su oficina de celebrar un acuerdo global de derechos humanos y derecho humanitario.

Esas visitas constituyeron una manifestación adicional de la creciente preocupación por parte de la comunidad internacional frente al caso colombiano. Fueron también una manifestación de la gravedad del incumplimiento del Gobierno de las recomendaciones anteriormente mencionadas, así como de sus obligaciones internacionales convencionales.

3. Comités de vigilancia de los tratados

En el período analizado, la situación de los derechos humanos en Colombia fue objeto del estudio de cuatro comités de vigilancia de los tratados de los cuales el Estado colombiano es parte: el Comité de Derechos Humanos, en relación con la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en 1997; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en 1999; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en 1999; y el Comité de los Derechos del Niño, en 2000. Si bien la supervisión por parte de esos comités de la actuación del Estado en materia de derechos humanos no es coyuntural, pues los Estados Partes están obligados a presentar informes periódicos sobre los temas propios a cada uno de esos tratados, las recomendaciones de los comités emanan del mismo incumplimiento por parte del Gobierno colombiano y de su falta de voluntad de mejorar la situación.

En ese sentido, sus recomendaciones refuerzan las conclusiones de los demás organismos internacionales de protección de los derechos humanos. También evidencian que el muy bajo nivel de disfrute de los derechos humanos por parte de la población colombiana no es un problema circunstancial, es decir, única y estrictamente relacionado con el conflicto armado que padece el país.

Las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos constituyeron, en 1997, uno de los documentos más extensos y fuertes producidos por este Comité. En el texto no solo se manifiesta la preocupación por la gravedad y persistencia de la crisis, sino también por la falta de voluntad del Estado colombiano y de sus sucesivos gobiernos para enfrentar la situación con medidas eficaces. El Comité lamentó también el crecimiento del paramilitarismo y el apoyo militar a los grupos paramilitares, así como la impunidad y la

jurisdicción de la justicia penal militar para conocer de casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidas por agentes estatales. Además, expresó profunda preocupación por las propuestas de reforma constitucional que suprimirían los límites de tiempo para los estados de excepción, eliminarían la facultad de la Corte Constitucional de revisar la declaratoria de estos y otorgarían funciones de policía judicial a las fuerzas militares. Sus principales recomendaciones apuntaron a las mismas situaciones problemáticas señaladas, a partir de 1998, por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus informes analíticos, a saber:

- garantía de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública;
- suspensión del servicio a las funcionarias y funcionarios públicos investigados por violaciones a los derechos humanos, juicio en tribunales civiles y retiro si son condenados;
- desmantelamiento de los grupos paramilitares;
- lucha contra la impunidad;
- protección de los grupos en condiciones de vulnerabilidad: periodistas, líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, miembros de las comunidades afrocolombianas e indígenas, y niñas y niños;
- eliminación de la justicia regional y garantía del debido proceso;
- abstención de declaración de estado de excepción, salvo en cumplimiento de los requisitos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y
- retiro de las propuestas de reforma constitucional mencionadas.

Lamentablemente, de esas recomendaciones solo una fue implementada: la abolición de la justicia regional. Formuladas mientras gobernaba el presidente Ernesto Samper Pizano, son todavía de aguda actualidad bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, como lo fueron también durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité sobre los Derechos del Niño estudiaron los informes que les presentó el Gobierno colombiano. En sus respectivas observaciones finales, esos Comités celebraron los avances del Estado para mejorar el nivel de disfrute de los derechos humanos de cada uno de los grupos que protegen las convenciones: mujeres, minorías étnicas, y niñas y niños. Sin embargo, advirtieron que esos avances fueron claramente

insuficientes. Por ello, los Comités manifestaron preocupación frente a los problemas que siguen existiendo y que conducen a la violación sistemática de los derechos humanos de las personas que conforman esos grupos: entre otros, la discriminación sexual y racial, la violencia generalizada (violencia social, política e intrafamiliar) en contra de los miembros de cada uno de esos grupos, la pobreza generalizada y las disparidades económicas y sociales, y la explotación sexual, en particular de las niñas y niños.

El común denominador de las observaciones finales de esos comités en relación con la situación colombiana es la expresión reiterada de preocupación porque el Estado no cumple a cabalidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Ese incumplimiento es aún más grave porque se efectúa en contra de personas que forman parte de grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Es justamente por esa particular vulnerabilidad por lo que la comunidad internacional adoptó instrumentos específicos que les otorgan una especial protección. Por ello, el Gobierno y el Estado deben tomar especiales medidas de protección y darles la prioridad en su implementación. En relación con otro grupo poblacional, también en condiciones de vulnerabilidad, la comunidad internacional ha estado vigilando la actuación gubernamental: las personas privadas de la libertad.

B. Las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos frente a la crisis carcelaria

Otro de los principales temas de gran preocupación por parte de la comunidad internacional ha sido la situación carcelaria en Colombia. Órganos de Naciones Unidas (la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre tortura, el Grupo de Trabajo sobre detención arbitraria y una Misión Internacional de Naciones Unidas sobre cárceles) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos analizaron las condiciones de encarcelamiento padecidas por la población carcelaria y formularon al Gobierno colombiano recomendaciones al respeto. A semejanza de las otras recomendaciones, no fueron cumplidas o lo fueron sólo parcialmente.

Los principales problemas del sistema carcelario colombiano, según la profunda preocupación expresada por los órganos de protección de los derechos humanos,

fueron el hacinamiento, las demás condiciones de insalubridad en las cuales vive la población carcelaria, el abuso de la detención preventiva, la ausencia de actividades que permitan el desarrollo personal de las personas privadas de libertad y su resocialización, la violencia generalizada dentro de las cárceles y penitenciarías, y la corrupción. La mayoría de esos problemas, como el hacinamiento y las condiciones de insalubridad, se deben a la insuficiente infraestructura carcelaria: falta de cupos y de recursos económicos. Sin embargo, la causa de otros, por ejemplo el abuso de la detención preventiva y la ausencia de actividades propias a la resocialización, tiene que ver con la filosofía subyacente a la encarcelación y al sistema penal. Esa filosofía tiene consecuencia directa sobre las condiciones de vida de las personas detenidas. Por ejemplo, casi la mitad de la población carcelaria está compuesta de personas en detención preventiva. Acabar con el abuso de la detención preventiva tendría un efecto directo sobre la situación de hacinamiento, en cuanto a la disponibilidad de cupos. Otro ejemplo es la encarcelación únicamente vista como castigo. Esto obstaculiza la aplicación de una perspectiva de resocialización durante la privación de la libertad e impide la imposición de penas alternativas a la encarcelación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su visita *in loco* de 1997, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 1998, y la Comisión de Derechos Humanos, en 2001, afirmaron que la situación carcelaria constituye una de las dimensiones más preocupantes de la realidad colombiana en materia de derechos humanos. La Misión Internacional de Naciones Unidas sobre cárceles, que visitó el país en octubre 2001, calificó las condiciones de encarcelación de graves, crecientes, flagrantes, sistemáticas y generalizadas violaciones a los derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos las declaró de subhumanas. En cuanto a la Oficina de la Alta Comisionada, declaró que equivalen a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Las recomendaciones de todos esos órganos apuntan a lo mismo: la mejora inmediata y sustancial de las condiciones de reclusión. Para ello, llamaron al Gobierno a tomar medidas eficaces para asegurar la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, restringir la utilización de la detención preventiva, adoptar una política penitenciaria y penal garantista y, en consecuencia, reformar el Código penitenciario y carcelario de conformidad con las normas internacionales, erradicar la corrupción y disminuir el nivel

de violencia dentro de las cárceles y penitenciarías. Subrayaron la urgencia de adecuar la capacidad de reclusión del sistema carcelario y la necesidad de contar con los recursos económicos necesarios. En relación con la aplicación de esas recomendaciones, los órganos constataron el incumplimiento sistemático del Gobierno. Por ello, instaron reiteradamente al Gobierno a cumplir con sus obligaciones internacionales.

Si bien la expresión de preocupación por parte de órganos internacionales de protección de los derechos humanos estuvo relacionada con la gravedad y la generalización de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, también tuvo que ver con el estado de cumplimiento, por parte del Gobierno, de las obligaciones y recomendaciones internacionales. Desafortunadamente, el incumplimiento gubernamental en materia de derechos humanos fue crónico, sistemático y sistémico. Mientras perdure ese incumplimiento, los organismos internacionales tendrán que continuar monitoreando la situación en Colombia y la actuación del Gobierno colombiano al respecto.

Los informes que han producido los diferentes mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos son una herramienta de suma utilidad para los gobiernos. Lamentablemente, el Gobierno colombiano no los ha aprovechado, ni tampoco asumido como un aporte. Ha visto en ellos un ataque e incluso una injerencia indebida en asuntos internos.

El reincidente incumplimiento del Gobierno frente a sus obligaciones internacionales constituyó un importante factor agravante de la ya aguda crisis de derechos humanos en Colombia. Si las recomendaciones formuladas por esos mecanismos desde hace años fueran implementadas, seguramente la situación en general mejoraría sustancialmente y aumentaría el nivel de disfrute de los derechos humanos en Colombia. Esa mejora se observaría especialmente en las dramáticas situaciones analizadas en este estudio, es decir, el desplazamiento forzado, la situación de desprotección de las personas amenazadas, las inhumanas condiciones de encarcelación de las personas detenidas y la falta, por parte del Gobierno, de respaldo económico y político a la Corte Constitucional y a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación.

Introducción

En procura de una reducción sustancial del alto nivel de violación de derechos humanos en el país, y en procura también de mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas gubernamentales existentes, así como de mejorar, por consiguiente, el bienestar general de la población colombiana, en el presente documento se analiza la actitud del Estado colombiano respecto a la situación de derechos humanos durante el quinquenio 1997 a 2001. Ello implica detenerse especialmente en la conducta que asumieron los dos gobiernos de turno durante el período en estudio (el presidido por el liberal Ernesto Samper Pizano de 1994 a 1998 y el presidido por el conservador Andrés Pastrana Arango de 1998 a 2002), así como referirse al comportamiento de otras instituciones estatales, además de las pertenecientes a la rama ejecutiva. De esta forma, la Comisión Colombiana de Juristas continúa la serie de estudios ya publicados en relación con los años 1995 y 1996[1], pero en esta ocasión referidos a un quinquenio.

En la primera parte de este documento se examinan cuatro de las políticas adoptadas por los gobiernos en materia de derechos humanos: la política sobre el desplazamiento forzado; la política sobre la protección a líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos; la política carcelaria; y la política de paz del presidente Andrés Pastrana, a través de las conversaciones de paz con las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y del Ejército de Liberación Nacional (Eln). Esas políticas reflejan la perspectiva estrictamente asistencial que ha tenido el Gobierno frente al desplazamiento forzado y a la protección de personas amenazadas, la actitud estatal negligente en relación con la situación carcelaria, y la improvisación y oportunismo en las conversaciones de paz. Con ese enfoque en la elaboración, adopción y aplicación de las políticas y medidas en materia de derechos humanos, el

---

[1] *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1995*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas 1996; y *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1997.

resultado no ha podido sino ser muy insatisfactorio en términos de mejora real de las condiciones de vida de la población.

El documento ofrece también un análisis del comportamiento que las guerrillas adoptaron en sus respectivas conversaciones de paz con el gobierno del presidente Pastrana. Ese análisis evidencia su falta de compromiso real en la búsqueda de la paz, especialmente por parte de las Farc, cuyo proceso fue al que el Gobierno dio mayor importancia.

Además, se describe y analiza la labor de dos instituciones estatales en relación con la vigencia del Estado de derecho, el respeto y garantía de los derechos humanos, y la lucha contra la impunidad: la Corte Constitucional, a través de la acción de tutela, y la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación. Se reseña la amplia y valiosa actividad de la Corte Constitucional en relación con la protección de los derechos humanos y la vigencia del Estado de derecho, y se resumen y controvierten los argumentos en que se fundaron los ataques a la Corte y a la acción de tutela producidos durante este período. En cuanto a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, además de resaltar su importante actividad, el análisis evidencia los obstáculos de diversa índole que enfrentó. Esos obstáculos frenaron significativamente su labor. Así, en lugar de recibir el debido apoyo gubernamental, esas dos instituciones enfrentaron ataques u obstáculos que dificultaron el desempeño de sus actividades y, en el caso de la Corte Constitucional, pusieron en peligro su existencia misma. Esa falta de apoyo ilustra una política gubernamental poco comprometida con el desarrollo del Estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos.

La segunda parte registra las principales acciones de órganos de las Naciones Unidas y de comités de vigilancia de los tratados frente a la crisis de derechos humanos en Colombia, así como la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la situación carcelaria en el país. En especial, se reseñan y comentan las decisiones y pronunciamientos adoptados por esos organismos internacionales.

Desde 1996, Colombia hace parte de la agenda de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y su presidente adopta cada año una declaración sobre la situación de derechos humanos en el país. En 1997, se estableció la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los

Derechos Humanos. Desde 1998, la Oficina presenta a la Comisión de Derechos Humanos un informe analítico anual sobre la situación colombiana. Durante el período en estudio, visitaron el país en misión de monitoreo de la situación de derechos humanos y derecho humanitario el Representante Especial del Secretario General para desplazados internos y el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados. En dos ocasiones, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos estuvo también visitando el país.

Además, cuatro comités de vigilancia de los tratados de los cuales Colombia es parte estudiaron la situación de derechos humanos de grupos en condiciones de vulnerabilidad: el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de los Derechos del Niño. Todos esos órganos expresaron su profunda preocupación por la situación colombiana y formularon importantes recomendaciones al Gobierno colombiano para la superación de la crisis.

Asimismo, fueron analizadas las inhumanas condiciones de detención en Colombia por la Comisión de Derechos Humanos y por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada que, desde su inicio en 1997, incluye esa problemática en sus informes anuales. Una Misión de Naciones Unidas sobre cárceles visitó las cárceles colombianas, evaluó la situación carcelaria en Colombia y produjo un informe técnico-jurídico sobre esa situación. El Comité de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la tortura y el Grupo de Trabajo sobre detenciones arbitrarias también se pronunciaron sobre la situación carcelaria. Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde hace más de dos décadas, monitorea las condiciones de las personas privadas de libertad. En sus dos presencias en Colombia durante el quinquenio en estudio, la Comisión Interamericana visitó cárceles. El balance de la evaluación de todos esos organismos de protección de derechos humanos concuerda: las condiciones en las cuales se mantiene a las personas privadas de libertad equivalen a tratos crueles, inhumanos y degradantes. También formularon recomendaciones para el mejoramiento sustancial de esas condiciones.

A pesar de la amplia y valiosa actividad de esos organismos, el Gobierno colombiano no ha implementado las recomendaciones internacionales. Mientras

perdure ese incumplimiento, se necesitará una ampliación del monitoreo y el incremento de la labor de la comunidad internacional.

Desde hace más de una década, Colombia ha sido identificada como uno de los países más violentos del mundo. Durante el quinquenio en estudio, el país registró una de las tasas de homicidios más altas: 78,6 por cien mil habitantes[2]. Entre los países para los cuales se contó con ese dato, Colombia ocupó el segundo lugar a nivel mundial; en América Latina, se ubicó en el primero[3]. Esa situación no representa sino un solo aspecto de la aguda violencia y de la crisis de derechos humanos que padece el país. Frente a esa trágica situación, se habría esperado que el Gobierno desplegara todos los esfuerzos para superarla.

Desafortunadamente, no fue el caso. Durante el período en estudio, no se puso en práctica una política decidida a favor de los derechos humanos. Peor aún, en dicho período aumentó constante y dramáticamente el número de víctimas de la violencia sociopolítica[4].

En materia de derechos humanos y derecho humanitario, la política gubernamental fue ineficaz e insuficiente, cuando no opuesta abiertamente a la superación de la crisis de derechos humanos. Debido a la generalización y sistematización de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario en el país durante el quinquenio en estudio, así como a la falta de una respuesta gubernamental idónea y eficaz a la crisis de derechos humanos, y a la ostensible falta de voluntad política de los gobiernos de turno de aplicar políticas y medidas adecuadas, además del reiterado y sistemático incumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, la comunidad internacional tuvo que incrementar su atención frente a la situación colombiana e intensificar su monitoreo de la actuación gubernamental.

---

[2] Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2000, Derechos humanos y desarrollo humano. Toda sociedad empeñada en mejorar la vida de su población debe también empeñarse en garantizar derechos plenos y en condiciones de igualdad para todos*, Tercer Mundo Editores, cuadro 26: Delincuencia, año de referencia: 1994, pág. 247.

[3] Nicaragua, el segundo en América Latina, ocupa el séptimo rango a nivel mundial con una tasa de 25,6. Ibid.

[4] Por violencia sociopolítica se entiende los hechos producidos por abuso de autoridad por parte de agentes del Estado, o por motivos políticos o por discriminación contra personas socialmente marginadas. Estos tres comportamientos, de los cuales los dos últimos son ejecutados no sólo por agentes estatales, expresan una intolerancia política o social que, junto a la violencia común, constituye el telón de fondo de las violaciones de derechos humanos ejecutadas o toleradas por agentes del Estado.

La Comisión Colombiana de Juristas espera que esta publicación permita a la población colombiana, a las autoridades nacionales y a la comunidad internacional, ampliar su visión acerca de elementos claves en la crisis de derechos humanos en Colombia de tal forma que se fortalezcan y encaucen adecuadamente los esfuerzos para su superación, con base en el aprovechamiento y aplicación de las numerosas y autorizadas recomendaciones formuladas por órganos y expertos internacionales en esta materia durante el quinquenio tratado en este libro.

Parte I

El Estado colombiano frente a la situación de derechos humanos y derecho humanitario

Capítulo 1
Política del Gobierno en materia de desplazamiento forzado

Frente a la crisis humanitaria y de derechos humanos que representa el desplazamiento forzado, la respuesta estatal ha sido insuficiente y la expansión del fenómeno ha demostrado la falta de voluntad política del Estado de atacar las causas generadoras de los desplazamientos forzados. La política pública de atención al desplazamiento forzado ha tenido graves vacíos y limitaciones preocupantes, a pesar de la amplia jurisprudencia y normatividad adoptada sobre el tema. La formulación retórica de políticas públicas no se ha concretado en acciones eficaces para prevenir los desplazamientos forzados y proteger a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento. Además, dichas políticas no han logrado trascender la respuesta a la fase de emergencia y no han propiciado medidas dirigidas al restablecimiento socioeconómico y cultural de la población desplazada.

I. Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)[1]

Entre 1995 y 2001 se produjeron cuatro documentos Conpes que tratan el tema del desplazamiento forzado, estableciendo las prioridades de la política, la estructura para el funcionamiento de la misma y algunas funciones para instituciones del Estado que, por sus competencias, tienen responsabilidades en la materia. Esos documentos Conpes han sido importantes en la medida en que han dado orientaciones para el desarrollo de la política en materia de desplazamiento forzado. Sin embargo, no han aclarado suficientemente la estructura política y administrativa del Estado para la atención a la población desplazada y han tenido vacíos graves en materia de concepción de la política de desplazamiento forzado como política de carácter humanitario. Si bien es

[1] Los documentos Conpes son elaborados por el Departamento Nacional de Planeación y ratificados por los ministerios que tengan competencia en el respectivo asunto. Guían la política del Estado y definen estructuras y responsabilidades de las instituciones del Estado en determinada materia.

cierto que la política debe tener parámetros presupuestales específicos, también debe buscar reparar integralmente a la población desplazada, estableciendo políticas de discriminación positiva y evitando crear mecanismos que dificulten el acceso a las instituciones del Estado, sin tener en consideración su condición de vulnerabilidad.

A. Documento Conpes 2804, del 13 de septiembre de 1995: Programa nacional de atención a la población desplazada por la violencia

En 1995 se elaboró el primer documento (Conpes 2804/95) sobre la política de atención a la población desplazada. En ese documento se identificó la necesidad de un programa específico para atenderla, en relación en particular con las competencias institucionales y los sistemas de información para la atención de la población desplazada por la violencia.

El documento 2804 reconoce que, a pesar de la evidente gravedad del desplazamiento forzado en Colombia, al menos desde 1985, la acción del Estado para hacerle frente había sido "coyuntural, deficiente y dispersa". En consecuencia, diseña un programa nacional de atención a la población desplazada, asigna su ejecución al Ministerio del Interior (a través de la recién creada Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos) con el apoyo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y prevé que un Consejo Nacional para la atención de la población desplazada por la violencia fije la política nacional al respeto.

B. Documento Conpes 2924, del 28 de mayo de 1997: Sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia

El documento Conpes 2924/97, segundo documento sobre el tema, tuvo como objeto actualizar y adecuar la política elaborada en el documento Conpes 2804/95, creando el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante el sistema).

La necesidad de reestructuración del Programa nacional de atención a la población desplazada, contemplado en el documento 2804/95, y cambiarlo por la estructura propuesta en el documento Conpes 2924/97 se debió a que la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior no cumplió con sus funciones de diseñar la política,

coordinar la ejecución de los planes, identificar mecanismos de coordinación interinstitucional y desarrollar un sistema de información, por lo que sus acciones se vieron concentradas en ofrecer una limitada ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada. Hecha la anterior evaluación de la gestión de la Unidad Administrativa Especial, a través del documento Conpes 2924/97, se buscó identificar una nueva estructura institucional y los elementos de evaluación y seguimiento para la ejecución de la política y recomendar acciones que, en términos temporalmente definidos, buscaran garantizar el desarrollo de una política pública integral para la atención del desplazamiento forzado.

En relación con la nueva estructura, se definió que el sistema debería tener como responsabilidad principal "ejecutar en forma coordinada y articulada el programa contenido en el documento Conpes 2804/95 y las acciones contenidas en el plan nacional de atención integral a la población desplazada"[2], así como establecer los criterios para identificar a la población y los requisitos para que pueda acceder a los diferentes programas, para "que se regule la atención a la demanda que esta política implica"[3]. De igual forma, se plantearon como objetivos del Sistema la atención integral para que la población desplazada retorne o se reasiente, la neutralización de las causas que generan el desplazamiento y la promoción de la conformación de Comités Territoriales para la atención a la población desplazada[4]. El documento 2924/97 también modificó la composición y propone poner en funcionamiento el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que hasta mayo de 1997 no había sido convocado. Se definió que sería la Consejería Presidencial de Atención a la Población Desplazada la que tendría la dirección del sistema, reemplazando las funciones de la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial del Ministerio del Interior[5]. Esa Consejería Presidencial fue creada en 1997 y suprimida dos años más tarde, en 1999[6].

Finalmente, se especificaron tres subestructuras que tendrían como objeto garantizar el funcionamiento adecuado del sistema, siendo estas la Red Nacional

---

2 Departamento Nacional de Planeación, *Documento Conpes 2924/97*, 28 de mayo de 1997, pág. 8.
3 Ibid.
4 Ibid., pág. 9.
5 Ibid., pág. 10.
6 Decreto 1165 de 1997, por medio del cual se crea la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia; y decreto 387 de 1999, por el cual se suprimen unas consejerías, se suprimen unos cargos y se crean otros en la planta de personal global del departamento administrativo de la Presidencia de la República.

de Información, el Fondo Nacional y el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, y se definieron las funciones de cada una de ellas y las acciones que debería llevar a cabo[7]. También se identificaron elementos de evaluación y seguimiento de las acciones desarrolladas por el sistema que deberían ser realizadas por la Unidad de Gestión[8], creada en el mismo documento Conpes.

Con ese documento, el Estado reconoció la importancia de la creación de una estructura específica para la atención del desplazamiento forzado comprometiendo a diferentes instituciones del Estado, de acuerdo con sus competencias, en la atención integral a la población desplazada. Esta estructura fue retomada posteriormente por la ley 387/97[9]. Sin embargo, el documento tiene varias falencias relacionadas con la adecuada protección de la población desplazada, la claridad de las funciones de las diferentes instituciones comprometidas con la dirección, coordinación y ejecución de las acciones contempladas en el sistema y la concepción de la atención a la población desplazada.

En relación con la adecuada protección a la población desplazada es importante señalar que las personas desplazadas por la violencia son víctimas de una múltiple, compleja y continuada violación a los derechos humanos y de una grave infracción al derecho humanitario. Además, se han visto obligadas a desplazarse incluso por la acción o por la omisión de la Fuerza Pública. Por esta razón, los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada[10] no deberían incluir la presencia de la propia Fuerza Pública para no limitar la posibilidad de las personas desplazadas de participar en los mismos, denunciar los hechos por los que se vieron obligadas a desplazarse y tener la seguridad del manejo confidencial de la información que allí se intercambia.

Así mismo, la atención a la población desplazada debe tener un carácter humanitario teniendo en cuenta las características de la población, los hechos

---

7 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 2, pág. 11-13.

8 La Unidad de Gestión debió haber sido una estructura conformada por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada, la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para la protección de los derechos humanos del Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Red de Solidaridad Social y el Departamento Nacional de Planeación, y debió hacer seguimiento permanente y evaluar los resultados y las acciones llevadas a cabo por el Sistema. Sin embargo, no se conocen los informes que esta Unidad debió haber producido ni los alcances de la evaluación que debió haber desarrollado.

9 Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

10 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 2, pág. 9.

que generan el desplazamiento, su situación de especial vulnerabilidad y la violación continuada a sus derechos humanos. La política pública en esta materia debe superar la concepción de atender un problema que requiere importantes recursos económicos del Estado, razón por la cual se busca restringir la demanda que brindan las instituciones, estableciendo mecanismos para limitar el número de personas que puedan acceder a la atención. La preocupación central del Gobierno debería ser utilizar al máximo los recursos disponibles y tomar las medidas que sean necesarias para atender integralmente a la población y no concentrarse en filtros para regular el número de personas que eventualmente podrían recibir atención del Estado[11].

Finalmente, el documento preveía la realización de diferentes acciones en plazos temporalmente definidos, los cuales no se cumplieron. Por ejemplo, se recomendaba que el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia fuera presentado al Consejo Nacional para su aprobación en un término no mayor de tres meses. En realidad se tomó ocho meses, al reglamentarse la ley 387/97 en el mes de enero de 1998[12]. El incumplimiento tuvo como consecuencia que, ante la ausencia de un plan que guiara la acción del Estado en la materia, no se garantizara la adecuada atención a la población.

En conclusión, entre 1995 y 1997 se expidieron dos documentos Conpes, que buscaron dar los lineamientos iniciales de una política de atención a la población desplazada que, posteriormente, serían retomados en buena parte por la ley 387/97. Fueron un avance en la medida en que el Estado reconoció la necesidad de establecer una estructura institucional que permitiera atender adecuadamente a la población desplazada. Sin embargo, la expedición de los documentos no garantizó ni que fueran creadas las estructuras allí propuestas ni que la población desplazada fuera atendida integralmente.

C. Documento Conpes 3057, del 10 de noviembre de 1999: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado

Dos años y medio después de expedido el documento Conpes 2924/97, se expidió un nuevo documento en el que se buscaba darle una nueva orientación

---

[11] Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 2, pág. 8.

[12] Decreto 173 del 26 de enero de 1998, por el cual se adopta el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por al violencia.

a la política pública para la atención a la población desplazada, que buscara simplificar las estructuras anteriores y se adaptara a las tendencias crecientes del desplazamiento y a la política del nuevo Gobierno. La concepción del nuevo documento Conpes 3057/99 partió del presupuesto de que en los años siguientes el número de personas afectadas con el desplazamiento disminuiría como consecuencia de la aplicación del Plan Colombia, los resultados de las conversaciones de paz con las Farc y las acciones que se desarrollaran en prevención del desplazamiento[13].

La evaluación que se hizo sobre el funcionamiento de la política elaborada en el documento Conpes anterior, y la consecuente necesidad de reestructurarla, era que existía una dispersión de competencias entre instituciones del sistema, una ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones y la inexistencia de un sistema de información y de un sistema de alertas tempranas[14]. El documento Conpes 3057/99 consideró como positivo el que se hubieran adelantado acciones para el retorno, la reubicación y la asistencia humanitaria para las personas desplazadas, y que se hubiera fortalecido el marco institucional de respuesta[15], al trasladar a la Red de Solidaridad Social las responsabilidades que en la materia tenían el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para Desplazados[16].

Formuló como objetivos de la política prevenir los desplazamientos a través de un sistema de alertas tempranas, brindar asistencia humanitaria mejorando los estándares y creando alianzas con el sector privado, promover la estabilización socioeconómica con incentivos para el retorno y, finalmente, simplificar y reorganizar el sistema, descentralizando las diferentes acciones y fortaleciendo la Red Nacional de Información[17].

Para desarrollar los objetivos, estableció un Plan de acción integral que tenía como enfoque enfrentar las causas del desplazamiento, trascender el enfoque asistencialista, es decir, incluir en la política una visión integral de la atención, más allá de la entrega de asistencia humanitaria de emergencia, fortalecer la

---

13 Departamento Nacional de Planeación, *Documento Conpes 3057/99*, 10 de noviembre de 1999, pág. 4.
14 Ibid.
15 Ibid., pág. 5.
16 Decreto 489/99, por el cual se asignan a la Red de Solidaridad Social las funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada.
17 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 9.

capacidad de las comunidades, considerar un enfoque poblacional y territorial e involucrar al sector privado en la ejecución de las acciones[18]. Como componentes del mismo Plan, se formularon la prevención del desplazamiento, la consolidación del retorno voluntario y el mejoramiento de la atención humanitaria[19]. Como acciones complementarias al plan se señalaron el fortalecimiento del marco institucional y la consolidación de un sistema de información[20], que permitiera tener un conocimiento certero sobre las dinámicas del desplazamiento y el número de personas atendidas por el Estado.

El Conpes 3057/99 fue el primer documento de política que definió el gobierno Pastrana para la atención a la población desplazada y señaló sus prioridades en el tema, tratando de simplificar y fortalecer la estructura existente. Sin embargo, la expedición del documento Conpes se produjo año y medio después de la posesión del nuevo Gobierno, provocando retraso y dificultades en la atención a la población desplazada[21].

En relación con el contenido del documento, aunque uno de sus objetivos era "simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada"[22], realmente lo que se hizo fue establecer un Plan de acción acorde con la función de la Red de Solidaridad Social de coordinar el sistema y con las fases del desplazamiento previstas en la ley 387/97[23], siendo estas: prevención, protección, asistencia humanitaria y estabilización y consolidación socioeconómica. Es decir que la estructura institucional no se redujo o simplificó, sino que se acomodó a la transición entre las actividades que venían desarrollando el Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social.

Así mismo, es preocupante que el documento y, lo que es más grave, la concepción general de la política hubieran estado basados en la estrategia militar

---

18 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 9-16.

19 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 9-16.

20 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 16-18.

21 La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoció que el cambio entre las instituciones concernidas podría llegar a ser positivo, pero que el mismo trajo consigo problemas y retrasos para la atención de la población. Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, doc. E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000, párr. 130.

22 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 8.

23 La ley 387/97, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Sus características, aplicación y reglamentación se analizarán más adelante en este mismo capítulo.

del Estado contenida en el Plan Colombia. Las estrategias de fortalecimiento de la seguridad nacional, de justicia y el logro de la paz planteadas en el Plan Colombia constituyen las formas como el Gobierno pretendía hacer frente al desplazamiento forzado y, por lo tanto, el elemento central en el documento Conpes 3057[24]. El Plan Colombia es una política del Estado, que ha tenido como consecuencia el aumento de la población desplazada y ha escalado los niveles de conflicto armado y que, además, preveía que por su propia acción se desplazarían personas, dada la fumigación de cultivos ilícitos. Es equivocado y preocupante que la política que busca atender y reparar a la población desplazada sea parte de una estrategia militar del Estado. La situación de la población desplazada requiere una política de carácter humanitario que se compadezca con el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra, que busque la atención y reparación integral por el daño producido y, sobre todo, que pretenda prevenir y no producir más desplazamiento forzado de población.

Por lo mismo, también es preocupante que las medidas que se diseñaron en el marco del Plan de acción integral no hubiesen estado destinadas a cumplir con el objetivo de reparar integralmente a la población desplazada. Es importante señalar que el retorno, por ejemplo, se contempló como el principal objetivo de la política, y sólo excepcionalmente, cuando las condiciones de seguridad no lo permitiesen, se apoyaría la reubicación[25]. La voluntariedad y la dignidad deben ser condiciones fundamentales para desarrollar cualquier proyecto de retorno o reubicación de la población, siendo esta última una alternativa que no debería incluirse excepcionalmente según las valoraciones de seguridad que se hagan. En función del respeto del principio de voluntariedad, debería darse la opción a la población desplazada de escoger entre el retorno y la reubicación urbana y rural, en ambos casos con condiciones de sostenibilidad económica y social. Los anteriores principios hacen parte muy importante de los Principios rectores de los desplazamientos internos y de la ley 387/97 de atención a la población desplazada[26], a pesar de lo cual son desconocidos por el documento Conpes 3057/99.

---

[24] Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 7.

[25] Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 14.

[26] Sr. Francis Deng, *Informe del Representante del Secretario General sobre los principios rectores de los desplazamientos internos*, doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, principio 28, sección V: Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración: "las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país [...] y tratarán de facilitar su reintegración". La ley 387/97, en su artículo 17, señaló que el Gobierno promovería "acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas".

La política de acceso a tierras, planteada por el documento, fue diseñada para incentivar el retorno voluntario, reconocer los derechos sobre los títulos de propiedad de la tierra, clarificar la propiedad de las mejoras y establecer esquemas de compensación de bienes inmuebles abandonados como parte de pago de nuevos predios. En cuanto a la reubicación rural, el documento propuso que se definieran procedimientos especiales para facilitar el acceso a la tierra a las familias desplazadas[27]. A pesar de esa decisión, se siguió aplicando a las personas desplazadas el régimen del Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Campesino en cuanto a recibir subsidio para la adquisición de tierras[28], lo cual implica que estén sometidas a pagar el 30% del valor del predio adjudicado[29]. Esa medida no facilita el acceso a la tierra de las personas desplazadas porque la mayoría de ellas viven en condiciones de pobreza, muchas han perdido todas sus pertenencias en los hechos que ocasionaron su desplazamiento forzado y no pueden por consecuencia pagar ese monto. La política en la materia debería implementar la obligación internacional del Estado de proveer reparación[30] por el hecho que el desplazamiento forzado implica una falla de su obligación de garantizar el disfrute de los derechos humanos y de abstenerse de conculcarlos. Por lo tanto, las personas desplazadas, como víctimas de violaciones múltiples de los derechos humanos, tienen el derecho de obtener una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa[31].

Frente al componente de estabilización socioeconómica, se plantearon como estrategias la generación de condiciones de subsistencia previas al retorno, el empleo de emergencia durante la transición y el apoyo a proyectos productivos de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. La responsabilidad del Estado en relación con las personas desplazadas termina cuando cesa la condición de desplazamiento, es decir, cuando se estabiliza socioeconómicamente a la población, por lo que la obligación consiste en garantizar que tal estabilización

---

27 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 18.

28 Artículo 17 de la ley 387/97 y acuerdo n.° 18 del 17 de octubre de 1995 por el cual se establece el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan condición de desplazados forzados por causa de la violencia.

29 Artículo 20 de la ley 160 del 3 de agosto de 1994 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

30 Véase, entre otros, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional,* 53° período (23 de abril a 1° de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001), documento de Naciones Unidas suplemento n.° 10 (A/56/10), capítulo IV "Responsabilidad de los Estados"; y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Caracazo c. Venezuela,* del 29 de agosto de 2002.

31 Sr. Francis Deng, Op. cit., nota 26, principio rector 29.

se produzca, que sea integral, que no se limite previamente a la disponibilidad presupuestal y al "diseño de mecanismos especiales para otorgar créditos"[32] y que se introduzca dentro de los esquemas de financiación de la política de atención a la población desplazada[33].

Lo anterior implica que el Estado debe atender integralmente a toda la población, para lo que requiere definir los recursos presupuestales que necesita para brindar esa atención y no establecer mecanismos que limiten la posibilidad de todas las personas desplazadas de acceder a determinada política. Al establecer como condición la disponibilidad presupuestal[34] se está limitando, desde la formulación misma de la política, la obligación del Estado de atender a todas las personas desplazadas. Al imponer mecanismos especiales para otorgar créditos[35], también se está limitando a las personas desplazadas la posibilidad de una reparación integral, dado que se las considera como cualquier persona que podría acceder a una política de crédito, desconociendo que las personas que están forzadas a desplazarse lo hacen por la falla en el deber de protección del Estado y se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad, por lo que justamente requieren de una política especial.

Finalmente, en cuanto a la prevención de los desplazamientos, el documento contiene varias estrategias entre las que se encuentran la promoción de la paz cotidiana, la seguridad y las comunicaciones para la prevención y el establecimiento de un sistema de alertas tempranas, como parte del componente de la Red Nacional de Información. Las dos estrategias iniciales contemplan diferentes elementos entre los que se destacan buscar la promoción de "modelos de control social en las comunidades"[36] y "articular la acción de denuncia de las comunidades al sistema de alertas tempranas para la prevención"[37]. Teniendo en cuenta las condiciones de seguridad en las que se encuentran las poblaciones antes de un posible desplazamiento, es preocupante que la promoción del "control social" y la articulación de las denuncias de las comunidades al sistema

---

32 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 19.

33 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 19. El esquema de financiación propuesto en el documento contempla el componente de retorno, reubicación y estabilización, pero dentro de ese presupuesto no se incluyen los programas relacionados con el acceso a la vivienda y a la tierra.

34 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 15 y 19.

35 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 14 y 15.

36 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 11.

37 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 13, pág. 11.

de alertas tempranas puedan generar aún niveles más altos de vulnerabilidad para la población al poderse ver vinculada con alguno de los actores armados.

Una política en materia de prevención debe garantizar que, más allá de los elementos señalados, el Estado tenga la suficiente voluntad política y capacidad institucional de acción para prevenir los desplazamientos. En caso de ausencia de tal voluntad no es posible que ningún sistema de prevención sea exitoso. Por lo mismo, el sistema de alertas tempranas, que en el documento se propuso que fuera coordinado por la Defensoría del Pueblo, debe hacer parte de una política integral en materia de prevención del desplazamiento, que garantice el compromiso de la Fuerza Pública para combatir eficazmente a los grupos paramilitares y a las guerrillas y de proteger a la población civil que este en riesgo de desplazamiento.

En conclusión, el documento Conpes 3057/99 sirvió para redefinir las prioridades del nuevo Gobierno en materia de atención a la población desplazada. Su alcance podría ser positivo en la medida en que establece políticas teniendo en cuenta las nuevas dinámicas del desplazamiento. Sin embargo, tiene defectos graves como la no articulación de las políticas a un presupuesto claramente definido o la ausencia de tratamiento integralmente de la prevención de los desplazamientos, dejándolo reducido a un sistema de información.

D. Documento Conpes 3115, del 25 de mayo de 2001: distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057 "Plan de acción para la prevención y la atención del desplazamiento forzado"

La expedición del documento Conpes 3115/01 se produjo con el objeto de dotar de herramientas presupuestales al documento Conpes 3057/99, intentando buscar mecanismos para que todas las entidades comprometidas con la ejecución y puesta en marcha del Plan de acción integral contaran con programas y proyectos para la atención a la población desplazada con las apropiaciones presupuestales adecuadas. Es la primera vez que un documento Conpes en materia de atención a la población desplazada busca definir las fuentes de financiamiento de la atención que debe brindar el Estado en esta materia. El documento también hace parte del cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional SU–1150/00[38], del 30 de agosto de 2000, en la que

[38] Corte Constitucional, sentencia SU–1150/00, 30 de agosto de 2000; M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

se le ordenó al Presidente de la República que, en un plazo no mayor de seis meses, efectuara las gestiones necesarias para garantizarles a las personas desplazadas que instauraron la tutela una atención integral y adecuada, especialmente en materia de derecho al albergue temporal y su inclusión en los programas existentes de atención al desplazamiento forzado.

El documento 3115 identificó tres obstáculos por los cuales el sistema no contaba con suficientes recursos y, por consiguiente, la población desplazada no había recibido una atención integral para superar su condición. El primero estaba relacionado con el hecho de que el documento Conpes 3057/99 estableció unos mecanismos para poner en marcha el Plan de acción integral, sobre la base del diseño y ejecución de planes y programas por parte de las instituciones del Sistema. Sin embargo, la mayoría de las instituciones no diseñaron los planes previstos, por lo que no se les asignaron recursos para la atención a la población desplazada, y las que diseñaron planes no ajustaron su presupuesto a las necesidades de la población desplazada, por lo que los recursos destinados no fueron suficientes[39].

El segundo obstáculo consistió en el acceso restrictivo por parte de la población desplazada a los programas de atención estatales. Esta restricción se debía tanto a la inexistencia de canales especiales de atención para esta población (es decir, a que no había políticas que realmente se enfocaran en la atención a la población desplazada), como a que la mayoría de las ayudas no se entregaban. A pesar de la existencia de recursos, había restricciones administrativas dentro de las instituciones que impidieron que fueran utilizados a favor de la población desplazada[40].

El tercer obstáculo señalado fue la dispersión e insuficiente asignación de recursos, como la no asignación de recursos a la población desplazada dentro del presupuesto general de la Nación para las instituciones involucradas en esa atención. La Red de Solidaridad Social era la única institución que contaba con recursos específicos para la atención a la población desplazada[41], por lo que las demás instituciones no cumplieron con sus responsabilidades en la materia.

---

39 Departamento Nacional de Planeación, *Documento Conpes 3115/00*, 25 de mayo de 2001, pág. 3.
40 Ibid.
41 Ibid.

Para remover esos obstáculos, el documento Conpes 3115/01 propuso tres elementos: la destinación de recursos específicos para los diferentes programas y proyectos, la revisión de los mecanismos de calificación y la "distribución presupuestal a través de los programas y proyectos de las entidades del orden nacional"[42] en los cuales se debería incluir la atención a la población desplazada.

En términos generales, la expedición de este documento podría ser positiva en la medida en que se buscó que la atención a la población desplazada y la ejecución de las diferentes acciones, proyectos y programas contaran con destinación específica dentro del presupuesto general de la Nación, dando cumplimiento parcial a la sentencia de la Corte Constitucional anteriormente señalada. La sentencia previó, además, que el presupuesto que se destinara a la atención de la población desplazada en el presupuesto general de la Nación debía ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social[43]. En el documento, sin embargo, tal precisión no fue hecha y, dado que el presupuesto destinado para los diferentes programas de atención a la población desplazada hace parte de las apropiaciones de cada institución, no se incluyó como tal un renglón específico dentro del presupuesto general de la Nación.

Finalmente, el documento se produjo en un momento del año que no hizo posible que la asignación presupuestal fuera modificada y, posteriormente, ejecutada[44], con lo cual no tuvo consecuencias directas sobre el presupuesto y la consiguiente atención de la población desplazada para el año 2001. Sería de esperar que, en el presupuesto general de la Nación para los años siguientes, se especificara y se priorizara adecuadamente la asignación de los recursos para la atención a la población desplazada por la violencia.

En conclusión, el documento Conpes 3115/01 puede ser un avance en la medida en que se reconoce la necesidad de que las acciones, planes y programas que tienen que ser desarrollados por las instituciones comprometidas con la atención a la población desplazada tengan recursos específicos para poder ser llevados a cabo. Sin embargo, ese reconocimiento no se ha traducido ni en el

---

42 Ibid., pág. 4.

43 Corte Constitucional, sentencia SU–1150/00, 30 de agosto de 2000, párr. 41.

44 El documento Conpes 3115/01 fue expedido en el mes de mayo de 2001, por lo cual sus disposiciones y recomendaciones no pudieron hacerse efectivas para el mismo año, teniendo en cuenta que la vigencia fiscal inicia en el mes de enero y termina en el mes de diciembre.

cumplimiento cabal de la sentencia SU–1150/00 de la Corte Constitucional, dado que no se ha especificado en el presupuesto general de la Nación un rubro específico para la atención a la población desplazada, ni en la asignación adecuada de recursos financieros para cada una de las instituciones comprometidas en la atención a esta población.

II. Ley 387/97 y sus reglamentaciones parciales

Desde 1995 se inició la discusión de varios proyectos de ley en el Congreso de la República que trataran la atención que el Estado está obligado a brindar a la población desplazada por la violencia. En julio de 1997, se concretó tal discusión en la expedición de la ley 387/97[45].

A. Ley 387/97 del 18 de julio de 1997, por la cual se adoptan las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia

La ley 387/97 recogió en buena medida lo señalado por el documento Conpes 2804/95, en relación con las funciones asistenciales que deberían desarrollar las instituciones comprometidas en la atención a la población desplazada. La ley se convirtió en la forma jurídica que materializó una estructura institucional para atender a la población desplazada que, a pesar de sus limitaciones conceptuales, integró en ella diferentes componentes de una política que tiene por objetivo proteger, prevenir, atender y estabilizar socioeconómicamente a la población desplazada.

La ley definió el concepto de persona desplazada para que pueda ser objeto de la atención prevista en la ley; circunscribió la responsabilidad del Estado a la formulación de políticas y la adopción de medidas para la prevención, atención, protección y consolidación socioeconómica de la población desplazada; y definió los principios que guían la política, siendo estos la subsidiariedad, la complementariedad, la descentralización y la concurrencia. Además, en la ley se contemplaron principios que también deben guiar la acción del Estado,

---

[45] Los proyectos de ley que se discutieron fueron el proyecto de ley 16 de 1996 (que unificaba los proyectos de ley 33 y 66 de la Cámara de Representantes) y el proyecto de ley 15 de 1996 del Senado de la República.

tales como el derecho a no ser desplazado, el derecho a recibir y solicitar ayuda humanitaria y el derecho a soluciones definitivas, lo que implica también establecer las garantías de no repetición de los hechos que generaron el desplazamiento.

Sin embargo, en relación con los principios y la responsabilidad del Estado, la ley tiene limitaciones. Por ejemplo, considera sólo como derechos fundamentales a los derechos civiles, negando la concepción amplia de derechos fundamentales de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos. Por otro lado, limita la responsabilidad del Estado a formular políticas y adoptar medidas, con lo que no se aborda el deber del Estado colombiano de respetar y hacer respetar los derechos humanos.

La ley definió la estructura y objetivos del Sistema nacional de atención integral a la población desplazada, conformado por el conjunto de instituciones públicas y privadas que deben prestar asistencia a la población desplazada y articuladas a través de distintos mecanismos a nivel nacional y local. Estos son el Consejo Nacional de Atención[46] y los comités territoriales de atención a la población desplazada[47]. Además de lo anterior, el Sistema preveía la realización de sus objetivos a través de un plan nacional de atención[48] y del diseño e implementación de herramientas específicas como una Red Nacional de Información[49], que incluyera la participación de la sociedad civil a través de un Observatorio[50] y un Fondo, que incluyera recursos suficientes y específicos para la atención a la población desplazada[51]. Así mismo, las instituciones encargadas de la atención a la población desplazada deberían desarrollar acciones concretas en materia de prevención del desplazamiento, atención humanitaria, protección de las personas desplazadas y consolidación y estabilización socioeconómica de las mismas.

El Consejo Nacional se definió como un órgano de carácter consultivo y asesor, que tiene como función principal la formulación de la política de atención, por

---

46 Ley 387/97, artículo 6.
47 Ley 387/97, artículo 7.
48 Ley 387/97, capítulo II, título II, "del Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia".
49 Ley 387/97, sección II, capítulo II, título II, "de la Red Nacional de Información para la atención a la población desplazada por la violencia".
50 Ley 387/97, artículo 13, "del observatorio del desplazamiento interno por la violencia".
51 Ley 387/97, artículo 21, "de la creación y naturaleza del fondo para la atención a la población desplazada".

lo que tienen asiento en él todos los ministerios y programas del Gobierno involucrados en la misma. A pesar de la importancia que reviste el Consejo, teniendo en cuenta que a través de su trabajo sistemático la política de atención a la población desplazada tendría mayor coherencia y articulación entre las diferentes instituciones, el Consejo no se ha reunido con la periodicidad que se requiere. Este fue un punto resaltado por la Corte Constitucional en el año 2000, tres años después de expedida la ley 387/97, dado que, hasta ese momento, el Consejo se había reunido una sola vez y se requería un mayor impulso a la política a través de él[52].

La ley retomó algunos aspectos del marco institucional establecido por los documentos Conpes 2804/95 y 2924/97, pero no consideró que el Sistema tuviera una institución responsable de la coordinación del mismo, como era el caso anteriormente con la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y después la Consejería presidencial. Sin embargo, encargó a la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior la responsabilidad de ejercer la secretaría técnica del Consejo Nacional, entre otros temas. A partir de esa responsabilidad, se visibiliza el Ministerio del Interior como la entidad coordinadora, pasando posteriormente a ser la Consejería Presidencial para Desplazados[53] y, finalmente, quedando en cabeza de la Red de Solidaridad Social[54]. Estos cambios entre instituciones coordinadoras del Sistema coincidieron con cambios entre gobiernos y con cambios en la naturaleza misma de las instituciones, particularmente la Unidad Administrativa Especial del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial, que posteriormente fue eliminada. Como consecuencia de la transición de un gobierno a otro y de una institución a otra, la población desplazada no tuvo, durante períodos importantes de tiempo, una cabeza visible y responsable, sobre la cual demandar una atención efectiva.

A diferencia del Consejo Nacional, los comités están compuestos por las autoridades locales en los lugares de expulsión y recepción de población desplazada y tienen por objeto fundamental coordinar la respuesta de las instituciones al desplazamiento y desarrollar acciones en prevención de los mismos. La ley no es clara en las funciones de prevención que les atribuye a

---

52 Corte Constitucional, sentencia SU–1150/00, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

53 Decreto 1165/97, por medio del cual se crea la Consejería Presidencial para Desplazados.

54 Decreto 489/99, por el cual se asignan a la Red de Solidaridad Social las funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.

los comités dado que la prevención de las causas que generan el desplazamiento no es una estrategia contemplada por la ley, sino que se confunde con la prevención del desplazamiento, o sea con la posibilidad de que las personas se desplacen, lo que, incluso, podría llegar a limitar el derecho a la circulación.

En relación con el Plan nacional de atención, a pesar de que se previó que fuera formulado tres meses después de la promulgación de la ley, tardó ocho meses: en enero de 1998 se expidió el decreto 173/98, con los lineamientos generales sobre las funciones y tareas que deberían cumplir las instituciones. El momento de su expedición, faltando seis meses para que terminara el gobierno de turno, implicó que desde el principio no fuera aplicado por las instituciones comprometidas y que hasta el momento no haya sido ejecutado, lo cual es uno de los grandes vacíos de la política.

Por otro lado, la Red Nacional de Información fue definida por la ley como un instrumento rápido y eficaz que permitiera tener información sobre el conflicto y la caracterización del desplazamiento, para poder tomar medidas de atención inmediata y elaborar planes y alternativas de solución y contar además con seguimiento a la ejecución del Plan nacional. A pesar de la importancia asignada a tal instrumento dentro de la ley, su ejecución sólo se concretó en el primer semestre de 2001, cuando formalmente se presentaron los avances del Gobierno en la formulación de un sistema que, a través de dos componentes, sistema de estimación por fuentes contrastadas (SEFC) y Sistema único de registro (Sur), permitiera tener información sobre la población desplazada registrada por el Gobierno y la que se estima que pudo haberse desplazada, haciendo un análisis de diferentes fuentes[55].

El Sur tiene como objetivo principal hacer la inscripción en una base de datos de las personas que tienen la condición de desplazadas. Este sistema surge de la propia ley 387/97, que dispuso la necesidad de que existiera un mecanismo para identificar y certificar que las personas que alegan su condición de desplazadas sí la poseen en realidad. Sin embargo, este mecanismo se convierte en un filtro para regular el número de personas que pueden ser atendidas por el Gobierno y ha sido uno de los de mayor controversia dado que, en lugar de permitir el acceso a la atención humanitaria por parte de una población en

---

[55] Red de Solidaridad Social, Red Nacional de Información, febrero de 2001.

extremas condiciones de vulnerabilidad, limita la posibilidad de las personas desplazadas de acceder a los beneficios consagrados en la ley 387/97.

Lo anterior ha generado que, en repetidas oportunidades, la Corte Constitucional haya reiterado la necesidad de que el procedimiento del registro de la población desplazada sea entendido como una herramienta para organizar la acción del Gobierno pero que tiene carácter únicamente declarativo y no constitutivo de la situación de desplazamiento. Así mismo, ha reiterado la Corte que, en razón de las condiciones en las que se encuentra esta población, de las causas mismas de su desplazamiento y del principio de la buena fe consagrado en la Constitución Política, son las instituciones del Gobierno encargadas del registro (en este caso, la Red de Solidaridad Social) las llamadas a comprobar por los medios que tengan a su disposición si las personas desplazadas padecen o no la situación de desplazamiento, invirtiendo la carga de la prueba a favor de las personas desplazadas[56].

En relación con el Observatorio, la ley 387/97 preveía que fuera un instrumento dentro de la Red Nacional de Información, que tuviera como objeto la producción de información permanente relacionada con las tendencias y la magnitud del desplazamiento, y que contara con la participación de académicos. A pesar de la importancia del tema y de su utilidad, medida en la posibilidad de contar con información de diferentes fuentes y con análisis de expertos, el Observatorio no ha sido reglamentado ni puesto en funcionamiento. Sectores diversos de la sociedad civil han iniciado por su cuenta observatorios, particularmente regionales, sobre el desplazamiento, pero hasta el momento no se ha concretado una iniciativa por parte del Gobierno con las características que dispuso la ley en su momento.

Con respecto al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la ley lo definió como una herramienta del sistema para que este contara con recursos para financiar o cofinanciar programas relacionados con la atención a la población desplazada en materia de atención humanitaria, retorno, estabilización y consolidación socioeconómica y la Red Nacional de Información[57]. A pesar de las disposiciones legales para la obtención de recursos y la definición de responsabilidades para la administración de los mismos, el Fondo no operó adecuadamente, no contó con suficientes

---

[56] Corte Constitucional, sentencias T–227/97, SU–1150/00 y T–327/01.

[57] Ley 387/97, artículo 23, "del objeto del Fondo Nacional para la atención de la población desplazada".

recursos y las entidades del sistema no asumieron, bajo sus propios presupuestos, los costos de la atención a la población desplazada, por lo que el Fondo no existe como tal[58]. En relación con la destinación de recursos suficientes para la atención de la población desplazada, la Corte Constitucional ha señalado que, teniendo en cuenta que esta es la más vulnerable dentro de las vulnerables y que los efectos del desplazamiento son nacionales por lo que requieren respuestas nacionales, la financiación de los gastos relacionados con ella deben ser asumidos por la Nación. Por ello, como ya se señaló, debe darse prioridad al desplazamiento dentro del presupuesto general de la Nación, incluso por encima de los recursos destinados a la atención del gasto público social[59].

De otro lado, en materia de prevención del desplazamiento, la ley contempla la realización de diferentes tipos de actividades por parte de los comités territoriales de atención a la población desplazada y de acciones promovidas por el Gobierno en general. Sin embargo, no hay una estrategia de prevención que busque atacar con claridad las causas generadoras del desplazamiento, como ya se señaló anteriormente.

En relación con las acciones de prevención del desplazamiento por parte de los comités, se confunde la prevención con las acciones de tipo asistencial que puedan desarrollar las diferentes instituciones y la previsión de posibles medidas para atender a las personas desplazadas. Así mismo, las acciones enmarcadas en la ley (aparte sobre la prevención) no establecen claramente qué se entiende por prevención y cómo esta no riñe con la posibilidad de que las personas ejerzan su derecho a la libre circulación, por ejemplo, o cómo el deber de prevenir por parte del Estado no se confunde con la promoción de actos ciudadanos y comunitarios de convivencia pacífica[60].

Aunque la ley no identificó la necesidad de establecer un Sistema de alertas tempranas, a partir del documento Conpes 3057/99 la Defensoría del Pueblo ha tenido un papel importante en esta materia, en la medida en que ha creado un sistema con el objetivo de identificar zonas que por el alto grado de riesgo necesitan la acción rápida de las autoridades nacionales para prevenir el

---

58 A través del decreto 1547 de 1999, la administración del Fondo Nacional se encargó al gerente de la Red de Solidaridad Social como ordenador del gasto. Decreto 1547 de 1999, por el cual se traslada la administración integral del fondo nacional para la atención a la población desplazada por la violencia.

59 Corte Constitucional, sentencia SU–1150/00.

60 Ley 387/97, artículo 14, "de la prevención".

desplazamiento. El Sistema de alertas tempranas se encuentra en proceso de consolidación y, hasta el momento, ha servido para anticipar desplazamientos que, si se hubiera respondido oportunamente al llamado de urgencia, podrían haberse evitado[61].

En cuanto al componente de atención humanitaria y estabilización socioeconómica, vale la pena resaltar que la limitación temporal de tres meses (prorrogables excepcionalmente por otros tres más) impuesta por la ley sobre la atención humanitaria de emergencia[62], si bien responde a un criterio de formulación y definición de políticas públicas, no se compadece con la situación real de las personas desplazadas y su capacidad para pasar en lapsos cortos de tiempo a una situación de restablecimiento. Por el contrario, lo que ha demostrado el crecimiento del fenómeno del desplazamiento y la capacidad del Estado para atender a las personas desplazadas es que ni siquiera en un lapso de seis meses se pueden garantizar condiciones para que las personas logren la estabilización y consolidación socioeconómica.

En relación con este último componente, es importante señalar que la ley incluye como alternativas tanto el retorno como la reubicación, pero no se incluyen criterios básicos para que estos se lleven a cabo, tales como la voluntariedad, la garantía de condiciones de seguridad y no repetición de los hechos que generaron el desplazamiento y la garantía de condiciones de dignidad en el proceso de retorno o reubicación. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reiterado que, además de la estabilización y consolidación socioeconómica, se debe garantizar el acceso de las personas desplazadas al derecho a la verdad, la justicia y la reparación[63], proceso después del cual se podría afirmar la cesación de las condiciones que generaron el desplazamiento.

---

61 Véase, a título de ejemplo, el caso del municipio de Bojayá (Chocó) donde el 2 de mayo de 2002, en medio de los enfrentamientos armados que se presentaron en el casco urbano entre paramilitares y guerrilleros de las Farc, se produjo la muerte violenta de 119 personas, y 114 personas más resultaron heridas al estallarse una pipeta de gas lanzada por las Farc. Los hechos ocurrieron a pesar de las alertas tempranas emitidas por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales locales y la Defensoría del Pueblo. Según esa entidad, las autoridades estatales del orden nacional y regional, tanto civiles como militares, se sustrajeron de su deber de prevención y protección de la población civil, y lo ocurrido da cuenta de una evidente falla de servicio por el Estado colombiano. Véase la Acción de grupo de la Defensoría del Pueblo contra la Nación – Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional y Policía Nacional, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del departamento de Chocó, Quibdó, 16 de diciembre de 2002, pág. 13 y 14. Véase también el *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre su misión de observación en el Medio Atrato*, Bogotá , 20 de mayo de 2002, en www.hchr.org.co

62 Ley 387/97, artículo 15 parágrafo único.

63 Corte Constitucional, sentencia T–327/01, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Finalmente, luego de haber revisado en términos generales los componentes de la política de atención a la población desplazada, establecidos por la ley 387/97, se puede concluir que, a pesar de ser un instrumento con debilidades importantes en materia de prevención, de garantías de no repetición, de limitación a la atención del Estado y de falta de mecanismos claros de coordinación entre las diferentes instituciones, se ha convertido en un parámetro para generar la acción afirmativa de las diferentes instituciones, parámetro complementado con el desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Por ello, la ley 387/97 es un instrumento fundamental para garantizar la protección y atención de la población desplazada, a pesar de sus falencias y del gran vacío en la implementación de la mayoría de sus medidas.

B. Medidas reglamentarias de la ley 387/97: decretos 173/98 y 2569/00

Desde la adopción de la ley 387/97, organizaciones de la población desplazada, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales habían recomendado reiteradamente al Gobierno reglamentar la ley para dotarla de herramientas jurídicas que facilitaran su aplicación. En enero de 1998, el decreto 173 estableció un Plan nacional de atención para la población desplazada y dos años después, el 12 de diciembre de 2000, fue expedido el decreto 2569. Lejos de ser satisfactorios, estos dos decretos generan preocupaciones en cuanto a sus posibles efectos negativos sobre la atención que brinda el Estado a la población desplazada.

1. Decreto 173 del 26 de enero de 1998: Plan nacional de atención para la población desplazada

La ley 387/97 preveía que se adoptara un Plan nacional de atención que buscara concretar los objetivos para los cuales se creó el sistema de alertas tempranas. El Plan nacional se reglamentó a través del decreto 173/98.

El Plan nacional debería ser la forma en la que se concretan las estrategias del Gobierno en materia de protección de la población desplazada, prevención del desplazamiento, atención humanitaria y estabilización y consolidación socioeconómica. Sin embargo, el decreto 173/98 es de carácter general, no profundiza sobre los contenidos de las estrategias mencionadas y las responsabilidades no están claramente definidas, con lo que existen unas entidades visibles,

pero no un real responsable y una entidad coordinadora de la ejecución de los diferentes componentes de la política. Como se mencionó anteriormente, el decreto desde su inicio, tuvo posibilidades bastante limitadas de aplicación en la medida en que comprometía a instituciones creadas con fines específicos por el gobierno de turno y que no tenían garantizada su continuidad en el siguiente gobierno. Es decir que, desde el momento mismo de su expedición, se preveía su poca aplicación teniendo en cuenta la visión de corto plazo que tenía, dado que no buscó concretar una política de Estado en la materia sino las intenciones de un gobierno que solamente tendría los seis últimos meses de su período para ejecutarlo. Lo anterior condujo a que, durante el gobierno siguiente (Andrés Pastrana), permanentemente se estuviera pensando en la readecuación del Plan nacional formulado por el gobierno anterior, abortando finalmente la idea de tener una nueva reglamentación en el tema.

Teniendo en cuenta lo anterior, y las responsabilidades delegadas a la Red de Solidaridad Social en materia de coordinación del Sistema, esa entidad expidió el Plan estratégico para el manejo del desplazamiento por el conflicto armado[64], que definió las líneas de trabajo y las condiciones en las que este se llevaría a cabo a través de nuevos enfoques de la política y metas concretas para el lapso 2000–2002. Algunos de los componentes previstos en este Plan estratégico estaban relacionados con el mejoramiento de programas de atención humanitaria de emergencia[65], aspecto en el que se centraría la acción de la Red de Solidaridad Social durante el período, desarrollo de programas de restablecimiento y prevención[66] y el fortalecimiento de la capacidad institucional de respuesta[67], entendiendo por este último la articulación de las diferentes instituciones y la movilización de recursos para atender el desplazamiento[68].

A pesar de lo anterior, la inexistencia de un plan nacional de acción es preocupante si se considera que es en este que se dimensiona la capacidad de las instituciones del Estado, no sólo los esfuerzos de una de ellas, para atender

---

64 Red de Solidaridad Social, Plan estratégico para el manejo del desplazamiento forzado, Bogotá, 2000.
65 Ibid., pág. 22.
66 Ibid., pág. 26-33.
67 Ibid., pág. 37 y ss.
68 Para ver un análisis detallado del balance sobre las metas establecidas en diferentes documentos para la atención a la población desplazada, incluyendo el análisis sobre las metas del Plan estratégico de la Red de Solidaridad Social, ver Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), *Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia 1999–2002*, Bogotá, octubre de 2002.

al desplazamiento. Tal y como lo señala la ley 387/97, el Plan es la forma en la que se concretan los objetivos del Sistema.

2. Decreto 2569/00 del 12 de diciembre de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387/97 y se dictan otras disposiciones

En cumplimiento de la citada sentencia SU–1150/00, expedida el 30 de agosto de 2002 por la Corte Constitucional, el 12 de diciembre fue promulgado el decreto 2569 que reglamenta parcialmente la ley 387/97. El decreto trata de las funciones y responsabilidades de la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la definición y temporalidad de la condición de persona desplazada, el Sistema de Registro de la Población Desplazada y los términos para ser inscrito en él, la Red Nacional de Información, la Atención Humanitaria de Emergencia, la Estabilización Socioeconómica y las funciones de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

Sólo tres años después de expedida la ley esta reglamentación se produce, sin contar en su elaboración con un proceso de concertación, deliberación o consulta con las comunidades de personas desplazadas y las ONG nacionales e internacionales con interés y conocimiento en el tema. El resultado, lejos de ser satisfactorio, tiene defectos graves, como la cesación de la condición de persona desplazada, la limitación temporal para presentar la declaración que le permite a la persona desplazada ser reconocida como tal por parte del Estado, las causales para que una persona sea excluida del Registro Único de Población Desplazada, el concepto de los programas de retorno y, finalmente, la limitación presupuestal que se les da a todos los programas de atención del Estado.

Respecto de la cesación de la condición de desplazado, el decreto[69] contempla como causales para dejar de ser considerada persona desplazada el hecho de que la persona acceda a una actividad económica en su lugar de origen o en las

---

[69] Artículo 3 del decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones: "Cesación de la condición de desplazado. Cesará la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente una de las siguientes situaciones: 1. Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le hayan permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento; 2. Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del presente decreto; 3. Por solicitud del interesado".

zonas de reasentamiento, que sea excluida del Registro Único o que ella misma lo solicite. Una persona desplazada, la cual es víctima de una violación compleja a los derechos humanos, deja de estar en esta condición sólo después de que se encuentre, en condiciones similares o mejores a las que vivía antes del desplazamiento, esto es, que además de acceder a una actividad económica estable se le hayan reparado integralmente todos los derechos que fueron vulnerados con ocasión del desplazamiento.

En relación con lo anterior, es importante reafirmar que una persona se encuentra en condición de desplazamiento porque ha sido víctima de los hechos que se enuncian en el artículo 1 de la ley 387/97, no porque haya sido incluida en un registro que tiene como objetivo ser "una herramienta técnica que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento"[70]. Lo anterior implica que el Registro Único no puede ser utilizado como un mecanismo para limitar el reconocimiento de una persona como víctima del desplazamiento, aun si la persona no ha declarado que se encuentra en tal condición para los efectos de la ley 387/97.

De la misma forma, es inadmisible que en el decreto se contemple como una de las causales de exclusión la consistente en que "cuando a juicio de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, de acuerdo con el parágrafo del artículo 18 de la ley 387/97, se demuestre la falta de cooperación o la reiterada renuencia del desplazado para participar en los programas y acciones que con ocasión del mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, desarrolle el Estado"[71]. Independientemente del cumplimiento o no del deber de la persona desplazada de colaborar con la administración, no se puede utilizar este argumento para desconocer una situación de hecho, que es la que genera que una persona tenga derecho a los beneficios de la ley. Además, lo anterior hace caso omiso del principio de buena fe reconocido en la Constitución Política[72].

---

[70] Decreto 2569/00, artículo 4. "Del Registro Único de Población Desplazada [...] El registro se constituirá en una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia".

[71] Decreto 2569/00, artículo 14. "Exclusión del Registro Único de Población Desplazada".

[72] Constitución Política, artículo 83. "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas".

Por otro lado, como parte del componente de estabilización socioeconómica, el decreto reglamenta aspectos relacionados con el retorno de la población desplazada[73]. A pesar de incluir en él los componentes de los programas de estabilización socioeconómica, el principio de voluntariedad para el retorno y la evaluación de las condiciones de seguridad para el mismo, no es aceptable que se incluya en él el levantamiento de un acta en la que se consigne que, a pesar de la evaluación negativa de las condiciones de seguridad para el retorno, la persona desplazada o las personas interesadas en retornar "subsisten [en] la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleve"[74].

La obligación del Estado es proteger la vida, honra y bienes de sus ciudadanas y ciudadanos, por lo que debe garantizar, en todo momento y lugar, las condiciones de seguridad de las personas que deseen retornar. El Estado debería propender por buscar nuevas zonas de reasentamiento o de reubicación temporal y, en todo caso, persuadir a las personas desplazadas para que no insistan en un retorno en tales condiciones.

Finalmente, con respecto a la disposición de recursos económicos, es preocupante que todos los programas de atención contemplados en el decreto estén limitados a la disponibilidad presupuestal de las instituciones del Estado. Tal y como lo señaló la sentencia SU–1150/00 de la Corte Constitucional, el desplazamiento forzado de personas es una catástrofe social que debe contar con recursos presupuestales suficientes, por lo que en el gasto público social debe priorizarse la atención a las personas desplazadas. No hacerlo es, desde ya, un incumplimiento de la responsabilidad del Estado para con estas víctimas.

C. Reglamentaciones de la ley 387/97 en relación con derechos económicos, sociales y culturales: los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda y a la tierra

En buena parte del período analizado, desde muchos sectores de la sociedad civil se reclamó la necesidad y urgencia de que existieran reglamentaciones

---

73 Decreto 2569/00, artículo 28. "El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que voluntariamente desee retornar [...] Si a pesar de una evaluación negativa sobre las condiciones de retorno, los desplazados insisten en su interés de retornar, el Gobierno Nacional, a través de la Red de Solidaridad Social, levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleve".

74 Ibid.

específicas de la ley 387/97, además de los aspectos señalados en el inciso anterior, sobre temas relacionados con la definición de mecanismos específicos para acceder a los derechos a la salud, educación, vivienda y tierra, que son unos de los derechos más vulnerados por la situación de desplazamiento. Entre los años 2000 y 2001, terminaron produciéndose una serie de reglamentaciones que señalarían cuál es la política de atención integral del Estado en materia de desplazamiento.

En términos generales puede decirse que, si bien la mayoría de las medidas no tienen un espíritu amplio de protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de la población desplazada, se constituyen en una herramienta y un avance en materia de formulación de políticas públicas para atender a esta población. A pesar de lo anterior, al final del período, y teniendo en cuenta el rezago existente entre el momento de formulación de la política y la implementación de la misma, no podría afirmarse que efectivamente a través de estas reglamentaciones haya habido un avance en la mejoría de la calidad de vida de la población desplazada.

1. Derecho a la educación

A pesar de la inexistencia de una norma que reglamentara específicamente el acceso al servicio hasta junio de 2001[75], por diferentes medios (circulares y resoluciones[76], particularmente) tanto el Ministerio de Educación como diferentes secretarías departamentales y distritales identificaron la forma en la que se buscara garantizar el acceso de las niñas y niños a la educación. A pesar de lo anterior, durante el período fueron persistentes las denuncias de organizaciones de personas desplazadas porque el acceso a la educación y la cobertura del servicio se limita al primer año de desplazamiento, pese a la evidente incapacidad de pago de la mayoría de las familias desplazadas luego de ese primer año. Además, en un año tampoco se superan las agudas condiciones de las que son víctimas las niñas y niños desplazados, al no poder contar con los elementos suficientes para asistir a clase o por la discriminación relacionada con la situación misma de desplazamiento.

---

75 El acceso a la educación sería reglamentado más adelante por el decreto 2562 de noviembre de 2001, por lo que no se incluye dentro de este documento al no corresponder al período de análisis delimitado.

76 Algunas de las resoluciones relacionadas con el acceso y los programas de atención a la población desplazada en materia educativa son la resolución 3272 del 6 de diciembre de 2000, que estableció planes y programas para fomentar la convivencia pacífica en el ámbito educativo; y la resolución 1400 del 9 de julio de 2001, que modificó la resolución anterior, pero mantuvo sus disposiciones en cuanto a los programas creados.

2. Derecho a la salud

En 1997 se adoptó el acuerdo 59 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que calificó al desplazamiento como evento catastrófico, por la naturaleza y magnitud del mismo, pero también para que tuviera posibilidades de financiación más concretas. El acuerdo 59 fue modificado en el año 2000 por el acuerdo 185 que, en términos generales, mantuvo las disposiciones del acuerdo anterior, pero especificó las fuentes de financiamiento para la atención de la población desplazada en materia de salud.

En términos generales, el sistema de salud ha buscado garantizar que las personas desplazadas puedan acceder a los servicios de salud. Sin embargo, la atención, al ser considerada como evento catastrófico, tiene limitaciones en la cobertura: sólo son atendidas patologías o enfermedades derivadas del hecho mismo del desplazamiento. Es decir que enfermedades, como el cáncer no son atendidas teniendo en cuenta la condición de desplazamiento. En este punto es importante reiterar que las personas desplazadas son víctimas de una falla por parte del Estado y que por lo mismo la atención debe ser integral y se deben considerar las condiciones de especial vulnerabilidad en las que se encuentran.

3. Derecho a la vivienda

El 24 de mayo de 2001 se expidió el decreto 951, con el objetivo de reglamentar el acceso a la vivienda y el subsidio de vivienda de la población desplazada. El decreto trata de manera comprehensiva los aspectos que deben tenerse en cuenta en materia de entrega de subsidios para la población desplazada y las condiciones bajo las cuales operan los mismos. Igualmente, dentro de sus considerandos trata positivamente el tema del restablecimiento, entendiendo por este la garantía de condiciones de estabilización socioeconómica en el marco tanto del retorno como de la reubicación, por lo que plantea medidas específicas para cada una de las dos posibilidades. Es interesante que se contemplen, además, formas para priorizar la entrega de los subsidios a personas con discapacidad, mujeres cabezas de familia y minorías étnicas, entre otros grupos específicos.

Sin embargo, el ámbito de su aplicación es bastante restringido, pues no hay garantía de que los subsidios puedan ser entregados a toda la población desplazada que esté en proceso de buscar una solución definitiva en materia

de vivienda. Es así como las personas desplazadas entran a competir entre ellas mismas, y con otros sectores de población, por unos recursos limitados y entregados bajo una fórmula de calificación que no necesariamente es clara para su aplicación. Por ello, y a pesar de ser un avance en materia de identificación de procedimientos para el acceso a subsidios, esa reglamentación no ha garantizado hasta el momento que haya una atención amplia en esta materia por parte del Estado, lo cual es uno de los grandes vacíos de la política.

4. Derecho a la tierra

El 30 de mayo de 1997, a través del decreto 1458/97, se adoptó una reglamentación de la ley 333/96 sobre la extinción de dominio sobre bienes ilícitos. La reglamentación previó en uno de sus apartes que, luego de identificados unos procedimientos para acceder a estos bienes, la población desplazada pudiera utilizar estos bienes, a través de la Consejería Presidencia para Desplazados.

Hasta el primer semestre de 2001[77], no se habían producido otros avances en esta materia y el decreto en cuestión no fue implementado efectivamente, para lo cual hay en todo caso obstáculos muy difíciles de superar, en la medida en que el lugar y la destinación de los bienes de uso ilícito en algunos casos podría llegar a tener relación con las causas que generaron el desplazamiento de la población.

III. El acceso a la justicia y la jurisprudencia de las altas cortes

La situación del número creciente de personas desplazadas, víctimas de múltiples violaciones de derechos humanos y que padecen condiciones de inseguridad y de exclusión social, ha requerido una repuesta por parte de los organismos judiciales nacionales. Frente a la exigencia por las personas desplazadas del cumplimiento de su derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, la rama judicial no ha respondido de manera adecuada y estos delitos permanecen en la impunidad. Respecto de sus derechos económicos, sociales y culturales, muchas personas desplazadas han recurrido a mecanismos

---

[77] En el segundo semestre de 2001, por medio del decreto 2007/01 del mes de septiembre, se reglamentó el acceso a formas de titulación de la tierra y de protección de los bienes rurales abandonados por la población desplazada. El decreto no es analizado en este documento por no corresponder al período de tiempo delimitado en el mismo.

judiciales de protección, como la acción de tutela. Este recurso, a pesar de no resultar exitoso en muchas ocasiones por la renuencia de las autoridades responsables a cumplir con sus obligaciones, ha permitido sin embargo el desarrollo de una amplia jurisprudencia de las altas cortes en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas.

A. El derecho a la justicia de las personas desplazadas

El derecho a la justicia implica investigar de forma inmediata los hechos que provocaron los desplazamientos forzados, juzgar y sancionar a los presuntos autores e indemnizar de forma adecuada a las víctimas. El cumplimiento de este derecho es indispensable para el respeto de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, su protección y la no repetición de los hechos violatorios de los derechos humanos. En caso contrario, se impone la impunidad que favorece tanto la continuación y la repetición de las violaciones de derechos humanos como la prolongación y el incremento del desplazamiento forzado mismo.

El deber del Estado de asegurar la justicia a todas las personas está contemplado en la Constitución Política y en la normatividad internacional[78]. Por eso, la problemática de la impunidad, que impide la plena vigencia de los derechos fundamentales de la población desplazada, constituye una violación por parte del Estado de sus obligaciones constitucionales e internacionales[79]. En Colombia, la magnitud de la impunidad por las violaciones de derechos humanos puede apreciarse muy claramente en relación con el desplazamiento forzado de personas.

En el año 2001, el desplazamiento forzado fue tipificado como delito e incorporado en el artículo 159 del Código penal. Si bien en el abstracto esta medida constituye un avance hacia la lucha contra la impunidad, en la práctica son muy pocos los casos de desplazamiento forzado investigados por la Fiscalía y no se conoce de presuntos autores juzgados y sancionados por ese delito. En

---

[78] Véase Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), "Concepto solicitado por la Sala de revisión de la Corte Constitucional, sobre la noción de persona desplazada forzadamente, cuándo una persona se configura como tal, y sobre la situación particular de Condoto (Chocó), con respecto a la realidad del desplazamiento forzado que se vive en la región", en Comisión Colombiana de Juristas, *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia informe de avance: octubre de 2000 a marzo 2001,* Bogotá, CCJ, febrero 2002, pág. 197.

[79] Véase, entre otros, Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos–Lesotho,* de 8 de abril de 1999, CCPR/C/79/add.106, párr. 17; Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos–Brasil,* de 24 de julio de 1996, CCPR/C/79/add.66, párr. 8.

los casos en que las víctimas han formulado denuncias ante las entidades judiciales sobre violaciones de derechos humanos y desplazamiento forzado, las investigaciones han perdurado durante años sin ir más lejos que la etapa de investigación y, por lo tanto, sin vincular presuntos autores. En otros casos, las indagaciones contra presuntos autores no han prosperado o estos se han beneficiado de órdenes de excarcelación expedidas por la Fiscalía General de la Nación[80].

Frente a la vulnerabilidad de las víctimas de violaciones de derechos humanos y del desplazamiento forzado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha solicitado al Gobierno colombiano, en varios casos presentados ante ese organismo, la adopción de medidas cautelares que incluyen la investigación, el enjuiciamiento y la condena de los responsables. Sin embargo, estas demandas internacionales no fueron atendidas de manera eficiente por parte del Estado[81]. Lo anterior refleja el incumplimiento por parte del Estado colombiano de las recomendaciones internacionales relacionadas con la consolidación de los mecanismos judiciales para impedir la proliferación de la impunidad de los actores institucionales o particulares que han causado el desplazamiento forzado de personas[82]. Esta situación de impunidad casi total de la que gozan los responsables de las violaciones de derechos humanos y de los desplazamientos forzados mantiene a la población desplazada en una grave situación de vulnerabilidad, inseguridad y estigmatización e impide su acceso a soluciones definitivas al desplazamiento forzado que padecen.

B. La jurisprudencia de las altas cortes sobre el desplazamiento forzado

Durante el período estudiado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han venido desarrollando una jurisprudencia amplia y garantista de los derechos

---

80 En cuanto al desempeño de la Fiscalía, entidad competente para adelantar investigaciones por violaciones de derechos humanos y por el delito de desplazamiento forzado, es importante recordar las preocupaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos por los cambios ocurridos a partir de la asunción de un nuevo Fiscal General de la Nación en 2001. El organismo internacional cuestionó en varios casos "la independencia y autonomía de los fiscales en relación con investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos, en particular, aquellas vinculadas a grupos paramilitares y a servidores públicos», véase Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en* Colombia, doc. E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002, párr. 244.

81 Véase entre otros los casos de las comunidades indígena del Alto Sinú (Córdoba), las comunidades del Alto Naya (Cauca), de la cuenca del río Jiguamiandó y Curbaradó (Chocó), de la cuenca del río Cacarica (Chocó). Véase el tomo I de este informe.

82 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre derechos humanos en Colombia*, Bogotá, CCJ, abril de 1999, pág. 242.

fundamentales de las personas desplazadas. Estos pronunciamientos públicos aclaran la forma en que las entidades estatales deben cumplir sus funciones en cuanto a la atención del desplazamiento forzado y constituyen instrumentos importantes para la defensa de los derechos fundamentales de esta población. Los fallos de las altas cortes se han generado a partir de las acciones de tutela interpuestas por personas desplazadas para que se respeten sus derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Frente al incumplimiento del deber de protección y atención del Estado por las vías regulares, la acción de tutela ha sido la única herramienta con la cual han contado las personas desplazadas para la satisfacción de sus derechos. De no contar con este mecanismo, estas personas tendrían que resignarse a la vulneración de los mismos[83]. Sin embargo, estos recursos judiciales muchas veces no han tenido éxito por la reticencia de las autoridades responsables de cumplir con sus obligaciones o porque se expiden resoluciones judiciales diferentes e incluso contradictorias, por desconocimiento de la jurisprudencia existente[84].

A continuación se presentarán algunos de los lineamientos más importantes que ha abordado esta jurisprudencia nacional en materia de desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional ha reconocido la gravedad del desplazamiento forzado y lo ha definido como una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las víctimas[85]. Frente a la crisis humanitaria y de derechos humanos que constituye el desplazamiento forzado, esa corporación ha hecho énfasis en la necesidad de sensibilizar a las funcionarias y funcionarios públicos, pero también a toda la sociedad colombiana sobre este fenómeno[86].

En cuanto a la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha dejado claro que dicha responsabilidad se origina no solo a partir de las acciones positivas de las autoridades públicas sino también por causa de la omisión de los deberes constitucionales y legales que les incumben[87]. El deber de atender a la población desplazada corresponde tanto a las autoridades nacionales como a las locales y la colaboración entre dichas

---

83 Véase el capítulo 5 de este tomo.

84 Defensoría del Pueblo y Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, *Jurisprudencia sobre desplazamiento forzado*, Bogotá, diciembre de 2002, pág. 8.

85 Corte Constitucional, Op. cit., nota 59.

86 Corte Constitucional, Op. cit., nota 59.

87 Corte Constitucional, sentencia T–1635 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

entidades debe ser armónica y conforme a los principios del Estado social de derecho[88]. Además, frente a la gravedad del fenómeno la Corte Constitucional ordenó que el Presidente de la República, dada su responsabilidad en materia de orden público y como suprema autoridad administrativa, asuma el tema y dicte las instrucciones para que la administración desarrolle mecanismos que respondan adecuadamente a los derechos y necesidades de la población desplazada[89].

La responsabilidad del Estado colombiano se origina también en sus obligaciones internacionales y la jurisprudencia ha reconocido la obligatoriedad jurídica de los compromisos internacionales del Estado en materia de desplazamiento forzado. La Corte recordó en diferentes fallos la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y señaló que los Principios Rectores deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado[90]. La aplicación del criterio de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad[91].

Al deber del Estado de brindar atención a la población desplazada corresponde el consecuente derecho de las personas desplazadas a ser atendidas con prontitud y en condiciones que respeten su dignidad humana. La Corte Constitucional insistió en que las funcionarias y funcionarios públicos deben brindar un trato digno a las personas desplazadas y actuar en función de la presunción de buena fe en el trámite de la declaración e inscripción en el Registro nacional de personas desplazadas[92]. Como derechos derivados de la situación de desplazamiento forzado también están, entre otros, los derechos de las niñas y niños desplazados, el derecho a la salud, a una vivienda digna, a la libertad de oficio y a la educación[93]. Además, las personas desplazadas, por ser víctima de un delito y de una violación de los derechos humanos y al derecho humanitario, tienen derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación[94].

---

88 Corte Constitucional, sentencia T–227 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
89 Corte Constitucional, Op. cit., nota 59.
90 Corte Constitucional, Op. cit., nota 59; sentencia T–1635 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
91 Corte Constitucional, sentencia T–327 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
92 Ibid.
93 Corte Constitucional, sentencia T–098 de 2002, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
94 Corte Constitucional, Op. cit., notas 91 y 93.

Frente a la respuesta insuficiente del Estado al desplazamiento forzado, las sentencias de las altas cortes han propugnado por una aplicación efectiva de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado definida en la ley 387 de 1997. En materia de prevención, recordaron que el Estado debe tomar las medidas necesarias para que en el futuro no se presenten situaciones similares de desprotección de las personas desplazadas[95] y garantizarles el acceso efectivo al derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación[96]. En cuanto a la protección, la Corte Constitucional insistió en la necesidad urgente de conceder una protección integral a las personas desplazadas.

En materia de atención, esa corporación reconoció que las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que les hace merecedoras de un tratamiento especial por parte del Estado. Así que este debe adoptar medidas reales y aplicar acciones afirmativas que garanticen condiciones de igualdad, no discriminación y atención a la población desplazada. Cualquier tipo de diferenciación –no positiva– que se base en la condición de persona desplazada debe considerarse como violatoria del derecho de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución[97]. La atención comprende la ayuda humanitaria de emergencia y las soluciones duraderas a la situación de desplazamiento. El Consejo de Estado ha recordado que el Gobierno debe iniciar acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia, con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada. La situación de desplazamiento forzado justifica la toma de medidas como el otorgamiento de subsidios de vivienda, prioridades en cupos educativos, subsidio preferente en salud y prioridad para mujeres lactantes, embarazadas y menores de 18 años[98]. Además, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han insistido en la obligación del Estado de garantizar una solución definitiva a la situación de desplazamiento forzado. Por eso, el Estado debe desarrollar los programas para la obtención de la consolidación y estabilización socioeconómica de las personas desplazadas[99]. La Corte Suprema de Justicia clarificó que la Red de Solidaridad Social debe cumplir con sus funciones de ejecución y coordinación del Sistema nacional de atención a la

---

95 Corte Constitucional, Op. cit., nota 91.
96 Corte Constitucional, Op. cit., nota 91.
97 Corte Constitucional, Op. cit., nota 59.
98 Corte Constitucional, Op. cit., nota 93.
99 Corte Constitucional, sentencia T–1635 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; y Consejo de Estado, sentencia ACU–0080 de 2001, M.P.: Camilo Arciniegas Andrade.

población desplazada para obtener "la solución definitiva y eficaz" de su situación[100].

Para poder acceder a los beneficios de la ley 387 de 1997, muchas personas desplazadas han tenido que recurrir a la acción de tutela. La Corte Constitucional ha reconocido la procedencia de la acción de tutela frente a la vulneración de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, incluidos los derechos económicos sociales y culturales[101]. La omisión de los deberes propios de una dependencia estatal en materia de atención al desplazamiento forzado es fuente de violación de derechos fundamentales, y para contrarrestarla cabe la acción de tutela[102].

En dichas acciones de tutela, las personas desplazadas han expresado que los excesivos requerimientos administrativos para registrarse impiden el acceso a la atención del Estado. Sobre este tema, la Corte Constitucional ha aclarado el objeto y la forma de utilizar los requerimientos como el registro único de la población desplazada por la violencia. Porque el desplazamiento forzado constituye una situación de hecho, las personas desplazadas no necesitan para adquirir tal condición el requisito de ser declarada por ninguna entidad pública o privada. Dicha declaración es un reconocimiento y no puede ser tenida como una condición de carácter constitutivo[103]. Además, esa corporación ha recordado la obligación de las funcionarias y funcionarios públicos de ajustar su conducta a los Principios Rectores[104].

Con el fin de procurar suficiente recursos para la política de atención al desplazamiento forzado, la Corte Constitucional se pronunció sobre el carácter prioritario del gasto para atender el desplazamiento, incluso sobre el gasto público social. Además, definió que la Nación debe asumir los costos finales que generan esta atención, tomando en cuenta que las entidades territoriales cuentan con pocos recursos frente a la amplitud del fenómeno[105].

---

100 Corte Suprema de Justicia, expediente de tutela n. ° 0130 de 2001 (caso Guabinal–Ibagué), M.P.: Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

101 Corte Constitucional, sentencia T–569 de 1995, M.P.: Fabio Morón Díaz; sentencia T–207 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–190 de 1999, M.P.: Fabio Morón Díaz.

102 Corte Constitucional, Op. cit., nota 87.

103 Corte Constitucional, Op. cit., nota 91.

104 Corte Constitucional, Op. cit., nota 91.

105 Corte Constitucional, Op. cit., nota 59.

La jurisprudencia sobre el desplazamiento forzado tiene mayor relevancia para exigir una atención efectiva por parte del Estado al desplazamiento forzado. Es de esperar que las funcionarias y funcionarios judiciales y administrativos conozcan y pongan en práctica estos lineamientos, no solamente en los casos beneficiados de un fallo de tutela positivo sino también en el resto de los casos con el fin de mejorar el sistema de atención a la población desplazada.

IV. A manera de conclusión: Evaluación general de la política pública de atención a la población desplazada en el período julio de 1996–junio de 2001

A partir de los desarrollos normativos y jurisprudenciales alcanzados hasta el momento, se podrían señalar las siguientes conclusiones como evaluación general de la política de atención a la población desplazada.

La política pública de atención a la población desplazada tuvo particular desarrollo en el período aquí analizado, dado que antes de 1996 el Estado no había desarrollado una política integral en la materia que, además, se concretara en una estructura para poder ejecutarla. A pesar del reconocimiento de la gravedad del fenómeno en 1995, a través de un documento Conpes, sólo hasta 1997, con la expedición de la ley 387/97, se materializó esa estructura y la definición de los beneficios a los que tienen derecho las personas desplazadas en razón de la falta de protección por parte del Estado.

La ley 387 se ha convertido en un instrumento fundamental para señalar los criterios mínimos sobre los cuales debe basarse la acción del Estado en la materia. Sin embargo, tiene vacíos importantes. Por ejemplo, no desarrolla una estrategia de prevención de las causas generadoras del desplazamiento, ni contiene tampoco una definición de responsabilidades claras sobre la coordinación del sistema.

Aunque no se necesitaba una reglamentación para que la ley en su conjunto fuera aplicada, el Gobierno esperó esa reglamentación para definir más claramente los procedimientos y los mecanismos a través de los cuales se garantizaría la atención de la población desplazada. Sin embargo, esta situación no mejoró cuando la reglamentación se adoptó. En lugar de clarificar procedimientos, se limitó el alcance de la ley a través del decreto 2569/00.

En términos generales se puede afirmar que hubo un avance en tanto la política de atención al desplazamiento se formuló a través de una ley, decretos y documentos Conpes y de la inclusión dentro del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1998–2002[106]. La formulación permitió identificar unas instituciones responsables, una estructura de atención y unos objetivos y funciones a desarrollar por la misma. Sin embargo, al final del período se evidencia un gran vacío en la implementación de la política, que debería ser acorde con unos criterios mínimos definidos por los instrumentos internacionales, particularmente por los Principios Rectores de los desplazamientos internos, y por la propia legislación nacional.

Además de los vacíos en la implementación señalados, es preocupante que todavía no haya garantías para que las personas desplazadas puedan disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, como los derechos a la vivienda y a la tierra. Lo anterior está relacionado también con el énfasis asistencial que se le ha dado a la política, con la centralización de los esfuerzos para brindar una precaria asistencia humanitaria de emergencia, en el mejor de los casos, y con la ausencia de procesos reales para el restablecimiento de los derechos vulnerados y la superación de la condición de desplazados.

En relación con el restablecimiento mismo, considerando tanto la estabilización socioeconómica como la reparación del daño ocasionado, no ha habido avances importantes en la materia. Esa falta de avances se debe a una concepción limitada de esa estabilización, porque no se contempla la necesidad de buscar soluciones duraderas que garanticen la no repetición de los hechos generadores del desplazamiento. Tampoco se considera la urgencia de identificar formas en las que la reparación se concrete a través del derecho a la justicia considerado integralmente, es decir, a través de la verdad, la justicia y la reparación.

En materia de acceso a la justicia, el balance es aún más pobre en la medida en que son muy pocos los casos de desplazamiento investigados por la Fiscalía y, de todas formas, no se conoce de presuntos autores juzgados y sancionados. Entonces, la mayoría de los casos de desplazamiento forzado permanecen en total impunidad.

---

[106] Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para construir la paz*, 1998–2002, pág. 19.

Otro vacío muy importante en la materia tiene que ver con la ausencia de una estrategia coherente en materia de prevención de las causas generadoras del desplazamiento, a pesar de esfuerzos como el sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. Para que un sistema de esta naturaleza tenga efectos positivos se necesita de la voluntad política para generar acciones que efectivamente prevengan el desplazamiento de la población. Esa falta de voluntad política está demostrada en la omisión de respeto por parte del Estado

Así mismo, ha sido un vacío en la política la ausencia de un enfoque transversal que efectivamente responda diferencialmente a las necesidades de grupos en especiales condiciones de vulnerabilidad. Hasta el momento no se han diseñado políticas que contemplen claramente ese enfoque, a pesar del avance sobre la definición de algunos procedimientos para atender prioritariamente las necesidades de las mujeres jefes de familia y de las personas que hacen parte de minorías étnicas, con medidas como las del decreto 951/01 que contempla una fórmula para que estos grupos puedan acceder primero a la política de vivienda.

Finalmente, cabe resaltar el papel desarrollado hasta el momento por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, ya que a través de las sentencias de estas instituciones se ha dado una interpretación amplia sobre la garantía de la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas. La acción de tutela se ha convertido en el mecanismo jurídico por excelencia al que las personas desplazadas han tenido que recurrir para poder acceder a los beneficios consagrados en la ley 387/97, demostrando que, en la mayoría de los casos, la atención a la población desplazada carece de voluntad política para ser ejecutada y que incluso ni siquiera se ejecuta plenamente cuando hay una sentencia judicial de por medio.

Capítulo 2
Protección a líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos

Con sobresaltos y ambigüedades, con tímidos avances en los compromisos gubernamentales y gran morosidad en su implementación, con un inmenso costo pagado en vidas, y a fuerza de tirones y de reclamaciones internacionales cada vez que ha ocurrido un atentado contra un líder social o una defensora o defensor de derechos humanos reconocido, el Estado colombiano ha formulado un programa de protección de los líderes sociales[1] y de las defensoras y defensores de derechos humanos. Este programa, inexistente hasta 1996, comenzó a ser diseñado tras varios años de reiteradas exigencias de las organizaciones de derechos humanos de garantías para el ejercicio de su labor. Esas exigencias, que se remontan a los años 70, se hicieron más sistemáticamente a partir de 1987, cuando se produjeron los primeros ataques graves contra la vida y la integridad de miembros de esas organizaciones, como fue el asesinato, el 25 de agosto de ese año, en Medellín, de Héctor Abad Gómez, presidente del Comité Permanente de Derechos Humanos de Antioquia, seguido de otros ataques y amenazas en varias ciudades del país. La creación de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior[2] y la conformación del Comité de Reglamentación y

---

[1] Líderes de organizaciones sindicales, campesinas, indígenas, comunitarias, afrocolombianas, ambientalistas, estudiantiles, de mujeres y de personas desplazadas.

[2] Artículos 28 a 36 del decreto 372 de 1996, por el cual se establece la estructura interna del Ministerio del Interior, se determinan sus funciones y se dictan disposiciones complementarias. Entre las funciones asignadas a esa Dirección, se destacan dos: "Actuar en forma inmediata y preventiva en las zonas o regiones en que exista amenaza grave e inminente de transgresión de los derechos humanos, coordinando y apoyando las acciones de las entidades de la rama ejecutiva en sus distintos niveles y de otros organismos" (art. 29 b). "Desarrollar con el apoyo del Departamento Administrativo de Seguridad y otros organismos, el Programa de Protección Especial a Testigos y Personas Amenazadas, para la seguridad de las personas amenazadas por la violencia política y, en casos particulares de extremo riesgo de violaciones de los derechos a la vida y la integridad personal" (art. 29 d).

Evaluación de Riesgos (en adelante, el Comité)[3] adscrito a ese Ministerio constituyeron los primeros pasos para la formulación de una política de protección a líderes sociales y defensoras y defensores de derechos humanos.

Sin embargo, el Gobierno no ha construido, luego de cinco años, una política integral de protección a las defensoras y defensores de derechos humanos y líderes sociales, que enfrente los factores generadores de riesgo e inseguridad para aquéllos y favorezca un clima de garantías para el ejercicio de su labor. Durante ese tiempo, se ha construido un programa que, sin tener competencia ni capacidad para atacar los factores generadores de riesgo, adopta y aplica, con dificultades y morosidades, medidas para disminuir la vulnerabilidad de las personas bajo amenaza.

I. Las exigencias de las organizaciones no gubernamentales

A partir de 1994, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos insistieron aún más en requerir del Gobierno la adopción de medidas para favorecer el respeto y la protección a las defensoras y defensores de derechos humanos y a los líderes sociales, dando prioridad a atacar o conjurar las causas de las amenazas y los atentados. Esa perspectiva implica construir una política seria y coherente por parte de las autoridades civiles y militares que reconozca, sin ambigüedades, la legitimidad de la labor de las organizaciones sociales y de derechos humanos, y adopte medidas de fondo para garantizar el libre ejercicio de sus actividades.

Luego de reuniones sostenidas con altas autoridades de los gobiernos de los presidentes César Gaviria y Ernesto Samper[4], las organizaciones no guberna-

---

[3] El parágrafo del artículo 32 del decreto 372 de 1996 prevé: "Para efectos de aprobar la reglamentación del programa, la evaluación de cada caso particular de riesgo y de establecer los niveles de protección se crea el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos". El artículo 49 del mismo decreto establece la integración del Comité de la siguiente manera: "a. el Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos; b. un delegado del Viceministro del Interior; c. un delegado del Departamento Administrativo de Seguridad; d. un delegado de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (hoy Programa Presidencial de Derechos Humanos, adscrito a la Vicepresidencia de la República)*;* e. dos delegados de la sociedad civil que serán designados por el Ministro del Interior". Durante el proceso de interlocución que en 1997 dio lugar a la entrada en funcionamiento del Comité, el ministro del Interior designó –léase reconoció– la representación de un delegado de las ONG de derechos humanos y un delegado de las centrales sindicales.

[4] El 18 de mayo de 1994, las organizaciones defensoras de derechos humanos se reunieron con los ministros de Gobierno y de Defensa Nacional, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Defensor del Pueblo, el Procurador Delegado para los Derechos Humanos, el Vicefiscal General de la Nación, el Comandante de las

mentales de derechos humanos presentaron, en junio de 1997, la propuesta de una política integral de protección a las defensoras y defensores de derechos humanos, que se resume en nueve puntos:

- revisión de los archivos e informes de inteligencia elaborados por organismos de seguridad del Estado acerca de personas y organizaciones sociales y de derechos humanos, y su aclaración, rectificación o supresión, según el caso;
- persecución y combate a la acción de los grupos paramilitares;
- investigación y sanción a los responsables en los casos de amenazas y ataques contra líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos;
- depuración de las fuerzas militares y de seguridad, separando del servicio a las funcionarias y funcionarios comprometidos en violaciones de los derechos humanos o en apoyo o tolerancia a grupos paramilitares;
- expedición de una directiva presidencial que reconozca la legitimidad de la labor de las organizaciones sociales y de derechos humanos y prohíba a las funcionarias y funcionarios estatales manifestar juicios o expresar calificativos que afecten esa legitimidad o creen un clima de hostilidad contra ellas[5];
- difusión y seguimiento de esa directiva, investigación y sanción a las funcionarias y funcionarios que la desacaten;
- adopción de un programa de protección, a cargo del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos del Ministerio del Interior, que reúna condiciones

---

fuerzas militares, el Subdirector de la Policía Nacional y el Director del Departamento Administrativo de Seguridad. Las organizaciones de derechos humanos demandaron la supresión de las descalificaciones y acusaciones públicas de que son objeto por parte de altas funcionarias y funcionarios gubernamentales. El ministro de Defensa anunció, entonces, que expediría una directiva ministerial que instruyera a los miembros de la Fuerza Pública en el respeto de la labor de las organizaciones de derechos humanos. "Mindefensa insistirá en legitimidad de ONG's", diario *El Tiempo*, 4 de junio de 1994, pág. 9A; "Gobierno legitimará la labor de las ONG", diario *El Colombiano*, 6 de junio de 1994, pág. 10A.

[5] En 1995, luego de su visita conjunta a Colombia en 1994, los Relatores Especiales sobre tortura y sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas formularon al Gobierno la preocupación siguiente: "A la luz de la tendencia de las fuerzas armadas sobre el terreno a considerar como actividades de apoyo a la insurgencia la militancia en pro de los derechos humanos, el sindicalismo y las actividades de las organizaciones cívicas orientadas a mejorar las condiciones sociales y económicas, en particular de la población rural e indígena, es esencial que las más altas autoridades políticas y militares reafirmen que esas actividades son legítimas y necesarias. De hecho, el Estado se ve amenazado por quienes violan los derechos humanos, no por quienes denuncian esas violaciones. La formulación de declaraciones públicas a este respecto podría contribuir a crear un clima más conducente al ejercicio de esas actividades". Relatores Especiales sobre tortura y sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, *Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de las resoluciones 1994/37 y 1994/82 de la Comisión de Derechos Humanos. Visita de los Relatores Especiales a la República de Colombia del 17 al 26 de octubre de 1994*, Comisión de Derechos Humanos, 51° período de sesiones, doc. E/CN.4/1995/111, 16 de enero de 1995, párr. 126.

de celeridad, respeto de la privacidad personal e institucional y concertación con las personas protegidas;
- establecimiento de mecanismos o espacios de distensión de las relaciones entre las organizaciones sociales y de derechos humanos y las autoridades civiles y militares, cuando existan circunstancias de hostilidad que puedan afectar la seguridad de los líderes sociales, las defensoras y defensores de derechos humanos;
- realización de una campaña de sensibilización pública acerca de la legitimidad de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos, mediante el uso de espacios en los medios de comunicación, en acuerdo con las ONG.

Las exigencias planteadas entonces por las ONG se fundamentaron en el diagnóstico según el cual las amenazas y atentados contra defensoras y defensores de derechos humanos y contra líderes sociales tienen como fuente primaria acusaciones y difamaciones públicas ejercidas por agentes estatales y algunos columnistas de prensa que califican la labor de promoción y defensa de los derechos humanos como parte de una estrategia de los grupos guerrilleros contra las instituciones del Estado. En varias ocasiones, tales acusaciones han sido utilizadas por grupos paramilitares para producir amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos o para justificar ataques contra aquellos, a nombre de una supuesta "depuración" de la infiltración guerrillera en las ONG o en las organizaciones sociales.

En el mismo sentido, preocupaba a las ONG el contenido de diversos informes de inteligencia que obran en procesos judiciales, en los que agentes de inteligencia y comandantes militares califican a las organizaciones defensoras de derechos humanos como parte de la subversión armada[6]. Constituían también grave motivo de preocupación para las ONG los diversos grados de apoyo, complicidad o tolerancia por parte de miembros de las fuerzas militares y de policía con la acción de los grupos paramilitares, a los cuales se atribuye principalmente la presunta autoría de los actos de amenaza, hostilidad y atentado

[6] En 1997, el entonces comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional, general Rito Alejo del Río, dirigió una comunicación a la Fiscalía Regional de Medellín en la que, al requerir una investigación contra miembros de la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (Andas), expresó lo siguiente: "Como es conocido, la subversión cuenta con una parte armada y una parte política, que reúne toda la izquierda y está apoyada por diferentes organismos que ellos controlan, especialmente en las áreas de influencia como son las oficinas de derechos humanos, las cuales tienen a su vez respaldo de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. El mayor propósito de esto es mostrar a las autoridades legítimamente constituidas y al gobierno

contra líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos. Así mismo, otro motivo de preocupación era la ausencia de una decidida política gubernamental dirigida a combatir la acción de los grupos paramilitares y a investigar los casos de amenazas y atentados, y a identificar y sancionar a sus autores materiales e intelectuales.

Las exigencias formuladas por las ONG apuntaban a generar un clima favorable para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos que redujera la exposición a los riesgos de hostilidad y amenazas que, desde hace varios años, han afectado a las personas dedicadas a esa labor (protección política). En este sentido, la esencia del planteamiento de las ONG se resumía en la petición de una acción eficaz por parte del Estado contra los violadores de derechos humanos como principal medida de protección. De manera complementaria, las exigencias se dirigían también a la formulación de un programa de protección que, mediante la aplicación de medidas prácticas (blindajes, medios de comunicación y de transporte, escoltas y ayudas humanitarias), disminuyera la vulnerabilidad de las personas amenazadas (protección física).

II. La ausencia de una política integral de protección

Entre junio de 1997 y agosto de 1998 se llevó a cabo un complejo y difícil proceso de interlocución entre las ONG de derechos humanos y el Gobierno, en torno a las demandas planteadas. Este proceso se desarrolló en dos escenarios diferentes, conforme al tipo de medidas que debían adoptarse: el Comité del Ministerio del Interior, que adquirió un carácter permanente, con interlocutores definidos y que ofreció avances relevantes, pero mínimos, en la formulación del programa de protección; y el diálogo con el alto Gobierno, siempre esporádico, interrumpido e inconcluso y con resultados parciales, para discutir las medidas de carácter político.

---

en general como violadores de derechos humanos". En documento del 13 de agosto de 1997, suscrito por el comandante del batallón de inteligencia n.º 6, adscrito a la Brigada XX, se afirma que el Colectivo de Derechos Humanos Semillas de Libertad (Codhesel) es un "organismo de fachada de la subversión" y se le acusa de "vigilar y acompañar el desarrollo de los diferentes procesos penales que la justicia adelanta contra elementos vinculados a la subversión, a los cuales denominan 'presos políticos', razón por la cual es común ver un miembro de 'Semillas de Libertad' obstaculizando el desarrollo de diligencias legales, utilizando artimañas y demás estrategias fraudulentas". En otro informe de inteligencia titulado *Redes de Apoyo a la UC–ELN* se mencionó a Alirio Uribe Muñoz, presidente del Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" como miembro de tales redes y se le acusó de realizar "una campaña para que los bandoleros recluidos en las diferentes cárceles sean actualmente declarados presos políticos".

Al cambio de gobierno, en 1998, el proceso se restringió al escenario del Comité para la formulación y aplicación de medidas de protección dirigidas a reducir la vulnerabilidad de las personas y organizaciones amenazadas. La negativa del Gobierno a continuar la discusión de políticas de fondo para ofrecer garantías al ejercicio de la labor de las organizaciones defensoras de derechos humanos puede interpretarse como una decisión gubernamental de no comprometerse con una política integral de protección dirigida a remover los factores de riesgo, quizás explicada en la tolerancia, incluso instigación, que sectores de la sociedad y del propio Gobierno mantienen respecto de esos factores. En febrero de 1999, esa interpretación se confirmó por la suspensión de la interlocución entre las organizaciones de derechos humanos y las altas autoridades del Gobierno y del Estado.

A. La ineficacia de las directivas presidenciales sobre defensoras y defensores de derechos humanos

Como producto de la fase inicial de interlocución entre las organizaciones de derechos humanos y el Gobierno, se dieron algunos pasos iniciales, aunque insuficientes, en la perspectiva de la formulación de una política integral de protección. El Gobierno se comprometió a expedir una directiva presidencial para reconocer la legitimidad de la labor de defensa de derechos humanos y, con el concurso del Procurador General de la Nación, a revisar los archivos e informes de inteligencia que, sobre defensoras y defensores de derechos humanos, existan en los organismos de seguridad del Estado.

De hecho, en julio de 1997, el gobierno Samper expidió la directiva presidencial 011, dirigida a las funcionarias y funcionarios civiles y militares del Gobierno y de los órganos de control del Estado. En esa directiva, el Presidente de la República reconoció la legitimidad de la labor de las ONG y prohibió los planteamientos y declaraciones por parte de cualquier funcionaria o funcionario estatal, cuyo objetivo o consecuencias fuera la deslegitimación de esa labor, o que constituyeran formas de amenaza u hostigamiento contra las ONG[7]. El gobierno Pastrana emitió la directiva presidencial 07 de 1999[8], cuyo contenido, más breve y menos explícito en algunos considerandos, conservó el sentido de la primera.

---

[7] Directiva presidencial 011 de 1997. Véase el texto de la directiva en la sección III de este informe, en www.coljuristas.org

[8] Directiva presidencial 07 de 1999. Véase el texto de la directiva en Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de normas nacionales de derechos humanos*, Bogotá, abril de 2003, pág. 101.

La expedición de esas directivas presidenciales constituyó un paso importante como punto de partida de una política gubernamental de protección a las defensoras y defensores de derechos humanos y a los líderes sociales. Esa política difícilmente podía estructurarse si las autoridades no reconocen legitimidad a las personas que son blanco de amenazas o ataques, las tratan con recelo o sospecha, o las califican como enemigas de la sociedad y de las instituciones. La afirmación explícita de reconocimiento de la labor de las organizaciones sociales y de derechos humanos incluía "el reporte y la denuncia, ante escenarios y organismos nacionales e internacionales, de violaciones individuales o colectivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y la prestación de servicios de asesoría y asistencia jurídica a personas colocadas o presuntamente colocadas por fuera de la ley" y debía sentar las bases de una nueva forma de relación entre las autoridades y las organizaciones sociales de derechos humanos, basada en el respeto y la garantía de la labor de promoción y defensa de los derechos humanos.

El efecto esperado de las directivas presidenciales estaba asociado a su difusión a las funcionarias y funcionarios de todos los niveles de la rama ejecutiva y a la opinión pública, y al seguimiento que de su acatamiento realizara el Gobierno. En este sentido, si bien pueden constatarse algunos esfuerzos de difusión de la directiva por parte de la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional y del Programa Presidencial de Derechos Humanos, no ha existido una labor sistemática y persistente de su difusión en la medida requerida ni se ha puesto en marcha una labor explicativa del propósito de la directiva y de las responsabilidades que de ella se derivan, que haya generado en todas las autoridades, particularmente en aquellas vinculadas a los organismos de seguridad del Estado, una mentalidad de respeto a la función de las defensoras y defensores de derechos humanos y de los líderes sociales.

Persisten, por ello, actuaciones de autoridades civiles y miembros de la Fuerza Pública, incluso de alto rango, que contrarían las directrices del Presidente de la República, cuando al referirse a las organizaciones de derechos humanos o a las protestas y reclamaciones de las organizaciones sociales, las asocian con favorecimiento o apoyo a las guerrillas. Que las denuncias de violaciones de derechos humanos o las críticas a la insuficiencia de las políticas del Gobierno o las protestas sociales susciten controversia con las autoridades resulta apenas obvio. Pero que tal controversia transite no por el terreno del contraste de

informaciones y de argumentos, sino por la descalificación de la intencionalidad y de la naturaleza de los interlocutores contradice el propósito anunciado por el Gobierno de favorecer un clima de respeto y de garantía para la labor de esas organizaciones.

En abril de 1999, el brigadier general Alberto Bravo Silva se refirió a una denuncia suscrita por varias organizaciones de derechos humanos en los siguientes términos:

> "Sin extrañeza por su estilo confrontativo y calumnioso, que acoge como verdad incuestionable la mentira de las organizaciones narcoterroristas que delinquen en el sur de Bolívar, he leído las falsas denuncias con las cuales alimentan y envenenan ustedes a la comunidad internacional, falseando en forma flagrante la realidad de lo que en la actualidad acontece en la zona [...] La actuación de la tropa nunca acarrea desplazamientos forzados, ya que estos han sido siempre el arma de las cuadrillas de la zona para crear zozobra, desconcierto y agitación social, que apunta muy bien a sus propósitos de subvertir el orden [...] Cuando su tozudez y falta de responsabilidad cambie; cuando a sus planteamientos se le sume la prueba de la verdad transparente y no la hábil manipulación; cuando se acerquen a las autoridades y expresen sus inquietudes sin apremio; cuando en vez de incendiar apacigüen el fuego; cuando aparten de sus políticas el juicio a priori y la calumnia irresponsable; **cuando dejen de ser la caja de resonancia a la política de crimen y violencia de la subversión armada** y en fin, cuando con un verdadero interés por aportar a la paz del país, dejen a un lado la violencia escrita, Colombia iniciará una verdadera etapa de reconciliación y camino a la verdadera paz"[9] (negrillas fuera del texto).

Las expresiones del brigadier general Bravo Silva se produjeron en un período durante el cual las organizaciones de derechos humanos sostenían entrevistas periódicas con altos mandos de las fuerzas militares, a iniciativa del Ministerio de Defensa, en el propósito de hallar condiciones favorables para una relación más adecuada. Las organizaciones de derechos humanos dieron a conocer a los altos mandos militares su rechazo y preocupación por el alcance de tales afirmaciones y requirieron la retractación del oficial y un pronunciamiento de los altos mandos del Ejército. Este requerimiento no fue atendido. Tampoco el ministro de Defensa ni el Presidente de la República se pronunciaron frente a lo que constituía un claro desacato a la directiva presidencial, ni la conducta del alto oficial fue investigada disciplinariamente.

---

[9] Carta del brigadier general Alberto Bravo Silva, comandante de la V Brigada del Ejército Nacional, fechada el 28 de abril de 1999, dirigida a Centro Cleber, Asociación Minga, Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Corporación Sembrar, Fundación Cinep, Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y Fundación Humanidad Vigente.

Al referirse a un informe de una comisión interinstitucional sobre la masacre de varios campesinos e indígenas asentados en las cuencas de los ríos Naya y Yurumanguí, ocurrida en abril de 2001, el brigadier general Francisco René Pedraza Peláez expresó:

> "Al examinar el contenido del informe encuentra este Comando que contiene un claro propósito de desconocer la acción de las tropas de la Tercera Brigada en el mantenimiento del orden público en el sur del departamento del Valle y en el Norte del Cauca, así mismo busca la iniciación injusta de averiguaciones disciplinarias y quizás penales de sus hombres en una postura que no hace sino fortalecer a los enemigos de la paz al restar esfuerzo y voluntad a las tropas que temen ser víctimas de denuncias de parte de entes no gubernamentales"[10].

Refiriéndose a la Asociación para la Promoción Social Alternativa Minga, afirmó:

> "En varias ocasiones que se acude a los sitios donde esa ONG informa sobre la presencia de autodefensas, la tropa ha entrado en contacto armado con miembros de grupos subversivos, como el Eln, que delinquen haciéndose pasar por autodefensas. Algunas de las alertas tempranas por parte de esta ONG se dan en momentos en que se están desarrollando operaciones en contra de grupos subversivos en otra zona **entorpeciendo la continuación de las operaciones para poder atender el llamado de la ONG,** so pena de ser acusados de omisión"[11] (negrillas fuera del texto).

Los alcaldes de los municipios de Cantagallo, El Peñón, Regidor, Simití, Santa Rosa, Morales, Arenal, Río Viejo, Puerto Wilches y San Pablo, en el sur de Bolívar, formularon graves acusaciones contra las personas y organizaciones que promovieron una caravana internacional humanitaria hacia esa región. Los alcaldes calificaron la caravana de "montaje infame orquestado por organizaciones no gubernamentales [...] con el perverso propósito de asaltar la buena fe de las comunidades pobres de la región a fin de lograr su asentimiento con respecto a la zona de despeje para la guerrilla terrorista del Eln"[12].

En varias ocasiones, declaraciones similares han sido emitidas por altos mandos militares respecto de funcionarias y funcionarios de entidades públicas que

---

[10] Carta del brigadier general Francisco René Pedraza Peláez, comandante de la III Brigada del Ejército Nacional, dirigida el 3 de agosto de 2001 a la Asociación Minga, en referencia al informe de la comisión interinstitucional sobre la masacre de los ríos Naya y Yurumanguí, suscrito por varias organizaciones de derechos humanos.

[11] Ibid.

[12] Comunicado público suscrito por los alcaldes el 3 de agosto de 2001, difundido en varios noticieros radiales y televisivos.

cumplen responsabilidades en materia de derechos humanos. El general Néstor Ramírez señaló que funcionarias y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación eran infiltrados de los grupos subversivos que cumplían la función de realizar acusaciones infundadas contra miembros de la Fuerza Pública[13]. El general en retiro Rito Alejo del Río señaló que la investigación llevada a cabo en su contra por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación era "una persecución en su contra y que le estaban pasando cuenta de cobro por su lucha contra la subversión [...] También reveló que existe un plan de la guerrilla para asesinarlo y dijo que la justicia está infiltrada"[14]. Organizaciones sindicales, campesinas, indígenas y cívicas han requerido del Gobierno la rectificación de las declaraciones emitidas por funcionarias y funcionarios civiles, policiales o militares en las que se acusa a los participantes o promotores de protestas sociales paros, bloqueos viales, manifestaciones, etc.) de estar aliados con grupos guerrilleros o a su servicio.

La falta de pronunciamientos del Presidente de la República o de los mandos superiores para desautorizar las declaraciones de sus subordinados que contrarían el sentido de las directivas presidenciales pone en duda la voluntad del Gobierno de reconocer sin ambigüedades y sin equívocos la labor de las organizaciones sociales y de derechos humanos. No se tiene conocimiento de que se haya iniciado ninguna investigación disciplinaria por desacatar las instrucciones contenidas en la directiva presidencial.

B. La revisión limitada de los informes de inteligencia

En abril de 1998, luego de varios meses de indecisión gubernamental, el Gobierno aceptó que el Procurador General de la Nación llevase a cabo la revisión de los archivos e informes de inteligencia existentes en distintos

---

[13] El 3 de diciembre de 1999, el general Néstor Ramírez Mejía, entonces segundo comandante del Ejército Nacional, en un foro sobre Colombia organizado en Miami por la Fundación Cubano-Americana y Tradición Familia y Propiedad (TFP), expresó: "Se nos exige responder a hechos que corresponde enfrentar a la Policía Nacional, pero no podemos sustraernos o mostrar mala voluntad, tenemos que aceptarlo. Y, finalmente, lo que tiene mayores limitantes para nosotros es defendernos de los infiltrados de la subversión en la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, en la Procuraduría y respaldados por algunas organizaciones internacionales y nacionales que nos hace muchísimo daño [...] las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, desinformadas o infiltradas son tan peligrosas como los mismos guerrilleros".

[14] Declaraciones rendidas al diario *El Tiempo*, por el general (r) Rito Alejo del Río, luego de recobrar su libertad por decisión de un juez que conoció un recurso de hábeas corpus interpuesto por el oficial. "Libre, el general del Río", diario *El Tiempo*, 6 de agosto de 2001, pág. 1-10.

organismos de seguridad en contra de defensoras y defensores de derechos humanos[15]. El Procurador recibió de las ONG una lista inicial de 29 nombres de personas para comenzar su labor, junto con un memorando contentivo de unas consideraciones generales sobre el marco constitucional que rige la recolección y utilización de las informaciones de inteligencia[16] y de los objetivos y metodología de la revisión esperada[17]. Luego de cuatro años, al redactar el presente informe no se ha dado una respuesta oficial sobre los resultados de la revisión de los informes de inteligencia realizada por el Procurador General de la Nación, lo que lleva a concluir que no existe interés en analizar si las labores de inteligencia realizadas por los organismos de seguridad del Estado se ajustan a los principios y normas que la regulan y respetan los derechos de las personas establecidos en la Constitución del país.

En efecto, un informe preliminar presentado al Procurador General de la Nación el 7 de mayo de 1999 por dos funcionarios delegados para la revisión de los archivos de inteligencia, conocido en forma extra-oficial por las ONG de derechos humanos, revela que la revisión se limitó a consultar a las secciones

---

[15] El doctor Jaime Bernal Cuéllar, entonces procurador general de la Nación, en carta dirigida a las ONG el 4 de agosto de 1997, ofreció su gestión para la revisión de los informes de inteligencia: "...en tanto que las informaciones que obren en los bancos de datos puedan ser corregidas cuando sean inexactas o contribuyan a la vulneración de derechos fundamentales, la Procuraduría considera procedente concertar con algunas autoridades estatales y con las organizaciones no gubernamentales, un mecanismo legal, a través del cual este ente de control pueda establecer aquellos casos en los que las informaciones no corresponden a la verdad o son utilizadas con fines diversos a los que por ley les pertenecen, para lograr su rectificación, aclaración o supresión".

[16] La nota recordaba el derecho de todas las personas "a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas", establecido en el artículo 15 de la Constitución Política. Así mismo, refería que las actividades de inteligencia deben estar enmarcadas en los criterios establecidos por la Corte Constitucional (sentencias T–444/92 y T–066/98), según los cuales: a) las actividades de inteligencia deben tener como única finalidad "detectar y realizar seguimiento de conductas determinadas en la ley como punibles"; b) para emprender una investigación sobre determinadas personas "deben existir motivos que permitan presumir de manera razonable que ellas pueden haber incurrido en un ilícito; c) el derecho del Estado a recopilar información sobre las personas debe ejercerse sin afectar "los derechos fundamentales tales como la intimidad, el buen nombre y la honra de las personas"; d) los organismos de inteligencia deben mantener estricta reserva sobre los datos obtenidos y solo pueden difundir la información cuando existan antecedentes penales o contravencionales; e) para preservar el derecho a la presunción de inocencia, los informes deben "adoptar formas lingüísticas condicionales o dubitativas, que denoten la falta de seguridad sobre la culpabilidad".

[17] El memorando sugería que la revisión estableciera: a) los "motivos razonables" que llevaron a considerar a una persona o una ONG como blanco de inteligencia; b) si existen posibles hechos que ameriten actuación judicial y si tal información ha sido remitida a la Fiscalía General de la Nación; c) la legalidad de los procedimientos de recolección de información (interceptaciones telefónicas, por ejemplo). Además, requería la eliminación de los datos que vulneren los derechos fundamentales de las personas, o que se refieran a hechos que no tienen relevancia penal o que hubieren sido obtenidos de manera ilegal, y solicitaba que, al finalizar la primera etapa de la revisión, se informara a las ONG y a la opinión pública sobre sus resultados y se permitiese a las personas respecto de las cuales existieren datos de inteligencia tener acceso a tales datos y poder actualizar o rectificar la información.

de inteligencia del Ejército, de la Policía Nacional y del Das, y consignar las informaciones encontradas. No existe evidencia de que la labor de revisión haya continuado luego de la consulta realizada por los funcionarios que suscribieron el informe al Procurador General, a pesar de que las informaciones obtenidas y consignadas en el informe daban lugar a requerir explicaciones y nuevas informaciones a las autoridades responsables en cada una de las instituciones visitadas, a examinar las fuentes consultadas para obtener información de inteligencia y a evaluar su veracidad, su utilización y el grado en que puedan afectarse los derechos de las personas mencionadas.

En el informe se advierte la existencia de informaciones de inteligencia respecto de varias de las 29 personas cuyos nombres fueron suministrados al Procurador General para realizar la revisión. Algunas de las informaciones encontradas registran la sospecha con que son percibidas las actividades de las defensoras y defensores de derechos humanos, puesto que presentan afirmaciones concluyentes sin fundamento en ninguna fuente[18]. Otras contienen afirmaciones incriminantes contra las personas en cuanto señalan en forma explícita que éstas pertenecen a organizaciones guerrilleras. No existe en ningún caso aclaración sobre las fuentes consultadas ni sobre las gestiones realizadas por los organismos de inteligencia para establecer la veracidad de las informaciones, ni constancia de que tales informaciones hubiesen sido puestas a disposición de las autoridades judiciales para su investigación, como corresponde actuar en tal circunstancia. En varios casos, la labor de las funcionarias y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación no logró establecer el contenido de las informaciones registradas en los archivos de inteligencia y que se encontraban cifradas bajo un código.

Las afirmaciones infamantes contenidas en los archivos de inteligencia consultados por las funcionarias y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación son similares a las que se han revelado en informes de inteligencia conocidos por algunas ONG de derechos humanos. Esas afirmaciones motivan preocupación entre las defensoras y defensores de derechos humanos, por el efecto que sobre su seguridad personal pueda tener la filtración de tales informaciones hacia los grupos paramilitares.

---

[18] Una de las informaciones registradas en el informe señala: "D.A.S. 04-MAY-95. Participó en una reunión en el Cinep a la cual asistieron representantes de organizaciones sociales en alianza con organizaciones no gubernamentales internacionales **y que son financiadas por la CGSB** [Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar], el objetivo de la reunión se centró básicamente en la distribución del trabajo regional frente a diferentes encuentros y talleres de iniciativas por la paz*"* (negrillas fuera del texto).

En 1997, labores de inteligencia militar habían afectado al Colectivo de Derechos Humanos Semillas de Libertad (Codhesel) de Medellín. Se calificó al Colectivo como "organismo de fachada de la subversión" y sus miembros, acusados de efectuar "montajes a la Fuerza Pública sobre supuestas violaciones a los derechos humanos, con el ánimo de entablar cuantiosas demandas al Estado. Paralelamente promueven denuncias a través de organizaciones como Amnistía Internacional e informe a las Organizaciones de Naciones Unidas [...] Así mismo, el Colectivo Semillas de Libertad se encarga de presionar a las autoridades civiles y militares de acuerdo a los intereses de los movimientos extremistas, promoviendo foros, reuniones, marchas e investigaciones calumniosas, además de ejercer cierto nivel de beligerancia a nivel sindical y obrero"[19].

La preocupación por la existencia de menciones infamantes o incriminantes de líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos en informes de organismos de inteligencia del Estado se fundamenta en la coincidencia, en varios casos constatada, entre tales menciones y la ocurrencia de amenazas o de ataques contra la vida y la integridad de esas personas por parte de grupos paramilitares. Esas amenazas o ataques pretenden ser justificadas por tales grupos utilizando difamaciones o incriminaciones similares a las contenidas en informes de inteligencia.

El caso del abogado Alirio Uribe Muñoz, miembro del Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", quien había sido mencionado en un informe de inteligencia en 1997[20], ilustra lo antes mencionado. En 1999, un panfleto emitido por el "Ejército Rebelde Colombiano" y distribuido profusamente en las principales avenidas de Bogotá mencionó al abogado Uribe Muñoz y a 20 personas más a quienes acusó de alimentar la guerra entre los colombianos y de empujar al odio y a la lucha de clases. En 2001, la foto y el nombre del abogado aparecieron en poder de uno de los acusados de participar en el atentado ejecutado en diciembre de 2000 contra el dirigente sindical Wilson Borja.

Las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc) han pretendido justificar las amenazas y ataques contra personas civiles, en particular contra líderes sindicales y sociales, como defensoras y defensores de derechos humanos,

---

[19] Informe de inteligencia firmado por el comandante del Batallón de Inteligencia n.º 6, adscrito a la Brigada XX.
[20] Ibid, nota 6.

acusando a sus víctimas de pertenecer a grupos guerrilleros o mantener vínculos con ellos. En efecto, el jefe de las Auc, Carlos Castaño, al reconocer el secuestro de cuatro miembros del Instituto Popular de Capacitación (IPC) de Medellín, ocurrido el 28 de enero de 1999[21], anunció una "depuración" de las organizaciones de derechos humanos de supuestos guerrilleros infiltrados y declaró a esas organizaciones como probables objetivos de ataques militares. Dos días más tarde, dos miembros del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos fueron asesinados en la carretera Medellín-Bogotá, cuando el bus en el que se transportaban fue interceptado por un grupo armado[22].

Al incumplimiento del compromiso realizado por el Gobierno en relación con la revisión por parte de la Procuraduría General de la Nación de los informes de inteligencia existentes respecto de las organizaciones de derechos humanos, se agrega la evidencia de interceptaciones telefónicas, practicadas de forma irregular por miembros de la Sijin contra algunas organizaciones sociales y de derechos humanos de Medellín[23]. La falta de avance en esta materia constituye un desconocimiento de las recomendaciones de órganos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[24]. Al respecto, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló:

> "Como en años anteriores la Oficina intentó informarse sobre el compromiso asumido por el Estado para que el Procurador General de la Nación procediese a la revisión de los archivos de inteligencia militar donde se consignen informaciones sobre miembros de las organizaciones no gubernamentales. En diciembre la Oficina recibió copia de dicho informe. Del contenido del mismo surge la preocupación por la ausencia de investigación exhaustiva, de mecanismos que aseguren la

---

[21] Véase el caso en *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, Comisión de Derechos Humanos, doc. E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000, párr. 120.

[22] Ibid.

[23] Esta evidencia fue advertida en desarrollo de la investigación de la Fiscalía General de la Nación sobre la desaparición forzada de dos miembros de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, ocurrida el 6 de octubre de 2000.

[24] A manera de ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al Gobierno de Colombia "[q]ue revise los fundamentos y procedimientos de las actividades de recolección de inteligencia dirigidas a los defensores de derechos humanos y sus organizaciones [...] Que establezca un procedimiento para otorgar a las personas acceso a la información de inteligencia recogidas sobre ellas. Este procedimiento debería incluir un mecanismo para el examen independiente por las autoridades civiles de las decisiones de las fuerzas de seguridad que nieguen acceso a esa información. Que el Procurador General de la Nación examine detenidamente los expedientes de inteligencia que se le presenten para garantizar la pertinencia y precisión de la información y para ejercer la supervisión de los métodos utilizados para obtenerla". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9, rev. 1, capítulo VII, E, párrs. 5 a 7.

> rectificación o la supresión de los datos que no contengan implicaciones de seguridad nacional, y la revisión periódica de los mismos para evitar nuevas prácticas ilegítimas"[25].

C. La falta de adopción de otras medidas políticas

La suspensión en febrero de 1999 de la interlocución entre las organizaciones de derechos humanos y las altas autoridades del Gobierno y del Estado determinaron que no hubiese posibilidad de dar seguimiento a los compromisos asumidos por dichas autoridades y que su incumplimiento o inaplicación no fuesen corregidos. En relación con las demás medidas exigidas como expresión de voluntad política gubernamental para generar garantías para la labor de defensoras, defensores de derechos humanos y de líderes sociales fueron desestimadas en la práctica por el Gobierno. En efecto, no se constatan avances significativos en la formulación y aplicación de una política gubernamental dirigida a combatir la acción de los grupos paramilitares y a prevenir sus ataques contra la población civil, incluidos líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, aun en los casos en que tales ataques han sido previamente anunciados por sus perpetradores o respecto de los cuales se han producido alertas tempranas por parte de las comunidades o de organismos de protección del Estado.

Así mismo, con excepción de los generales Millán y del Río, el Gobierno no ha hecho uso de las facultades discrecionales para realizar una depuración de las instituciones militares y de policía de aquellos oficiales, suboficiales o agentes que hayan incurrido en graves violaciones de derechos humanos o apoyado la acción de los grupos paramilitares. A este respecto, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación.

> "La Comisión está también preocupada por las informaciones de que agentes de la Fuerza Pública colaboran con los grupos paramilitares y dan su consentimiento o asentimiento a la comisión de actos delictivos por estos. La Comisión insta al Gobierno de Colombia a aplicar plenamente las medidas adoptadas para combatir y reprimir a los grupos paramilitares [...] La Comisión señala con preocupación que el plan de acción de seis puntos para hacer frente a los grupos paramilitares no

---

[25] Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Comisión de Derechos Humanos, doc. E/CN.4/2001/15, marzo de 2001, párr. 226.

> ha obtenido resultados importantes [...] Si bien toma nota de los mecanismos jurídicos que han conducido a la destitución de personal militar haciendo uso de facultades discrecionales, la Comisión pide con insistencia al Gobierno de Colombia que siga velando porque se suspenda a los agentes de la Fuerza Pública contra quienes se hayan formulado denuncias verosímiles, al tiempo que se realizan investigaciones rápidas para llevar a los culpables ante los tribunales civiles"[26].

En 2001, luego de dos años de suspensión de la interlocución entre el alto Gobierno y las organizaciones no gubernamentales sobre la protección a los líderes sociales y las defensoras y defensores de derechos humanos, el Gobierno creó un escenario para dar seguimiento a la aplicación de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este escenario favoreció la participación de las organizaciones beneficiarias y peticionarias de tales medidas, de una parte, y de las funcionarias y funcionarios responsables de derechos humanos de diversas instituciones gubernamentales y estatales[27], de otra. Se estableció una periodicidad en sus reuniones, lo cual permitió reabrir el debate sobre las medidas de protección políticas requeridas para enfrentar las causas de las amenazas y ataques, y no sólo los efectos.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos insistieron en dicho escenario con el propósito de consolidar un espacio permanente de interlocución con las altas autoridades del Gobierno y del Estado. Esa insistencia se justificó por la ineficacia de comisiones o comités en los cuales el debate sobre las medidas políticas necesarias para la protección de líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos enfrenta dificultades ante la incapacidad de las funcionarias y funcionarios delegados para tomar decisiones sobre varios de los asuntos debatidos.

---

[26] Comisión de Derechos Humanos, *Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 58° período de sesiones, OHCHR/STM/CHR/02/03, 25 de abril de 2002, apartes párrs. 10, 14 y 15.

[27] Dirección General de Derechos Humanos de la Cancillería, Vicepresidencia de la República (Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario), Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional, Dirección de Protección del Departamento Administrativo de Seguridad (Das), Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, Dirección de Quejas de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. Estas dependencias conforman el grupo técnico de la Comisión Intersectorial Permanente de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Las ONG propusieron la creación, mediante decreto presidencial, de un comité especial para el seguimiento y aplicación de las medidas cautelares y provisionales, conformado por altas autoridades gubernamentales y estatales. El Gobierno se mostró renuente a esta propuesta por considerar innecesaria la creación de un nuevo comité y propuso que esa función fuese asumida por la Comisión Intersectorial Permanente de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, creada mediante el decreto 321 del 5 de febrero de 2000. Dicha Comisión está integrada por el Vicepresidente de la República, los ministros de Interior, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Trabajo y Seguridad Social y de Relaciones Exteriores y el Alto Comisionado para la Paz[28], cuyo comité técnico se encontraba de hecho llevando a cabo la interlocución con las ONG sobre el tema referido.

Luego de buscar durante varios meses una fórmula satisfactoria para poner en marcha un escenario de interlocución de alto nivel, las conversaciones no llegaron a ningún resultado concreto durante la administración Pastrana. Las diferencias no salvadas entre el Gobierno y las ONG, sobre la forma de asegurar un mecanismo de interlocución permanente, periódico y de alto nivel, con un nivel adecuado de participación de las organizaciones peticionarias y beneficiarias de las medidas cautelares y dotado de mecanismos de decisión que garanticen la concertación de las medidas de protección, impidieron llegar a un acuerdo. En octubre de 2002, las organizaciones no gubernamentales esperaban una respuesta del presidente Álvaro Uribe Vélez a una solicitud de una reunión entre ONG y altas autoridades del Gobierno y del Estado para considerar la adopción de decisiones que contribuyan a poner freno a la campaña de difamación contra las organizaciones sociales y de derechos humanos y a remover los factores de riesgo que afectan a sus miembros[29].

---

[28] Artículo 1 del decreto 321 de 2000. El parágrafo 1 del artículo 1 prevé que esta comisión, de carácter gubernamental, puede constituirse en comisión estatal, mediante la convocatoria especial del Vicepresidente de la República al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo. De otra parte, el parágrafo 2 establece la posibilidad de que, a las deliberaciones de la comisión, puedan ser invitadas organizaciones internacionales de derechos humanos, organismos no gubernamentales, organizaciones sociales, gremiales y académicas que realicen funciones de defensa y protección de derechos humanos.

[29] Tal requerimiento fue expresado en carta abierta dirigida al presidente Álvaro Uribe Vélez, por las ONG de derechos humanos, fechada el 9 de septiembre de 2002. Véase la carta de respuesta del Presidente del 16 de octubre de 2002 y su discurso del 8 de septiembre de 2003, día de la posesión del nuevo comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, general Édgar Alfonso Lesmez.

III. Las dificultades de aplicación del programa de protección a testigos y personas amenazadas

El programa de protección del Ministerio del Interior avanzó en el diseño de los procedimientos de acceso y la adopción y aplicación de medidas prácticas de protección de personas y de sedes de organizaciones sociales y de derechos humanos. En 2000, el programa de protección se extendió a periodistas y a miembros del Partido Comunista Colombiano. Para cada uno de estos grupos se conformó un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos encargado de estudiar y decidir sobre las solicitudes de protección.

El programa aplica dos modalidades de protección: medidas blandas (protección no armada) y medidas duras (protección armada). Las solicitudes de protección son sometidas a consideración del Comité para la adopción de las medidas, y su aplicación es responsabilidad de la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, cuando se trata de medidas blandas, y por el Das o la Policía Nacional en el caso de medidas duras. Esas medidas han sido adoptadas como líneas de protección por la práctica del Comité, pero no existe un acto administrativo que las defina y establezca las circunstancias en que se aplican, ni una reglamentación precisa sobre su aplicación y seguimiento. Esas medidas son las siguientes:

- Medidas blandas:
  - medios de comunicación (radios y celulares) para facilitar el reporte a las autoridades de Policía y del Das de las situaciones de riesgo inminente que sufran las personas protegidas por el programa y propiciar una reacción protectiva inmediata;
  - chalecos antibalas;
  - tiquetes de avión y ayudas de emergencia para apoyar la decisión de las personas protegidas de abandonar el lugar donde afrontan una circunstancia inminente de riesgo;
  - tiquetes de avión para apoyar la decisión de las personas protegidas de salir del país para proteger su vida e integridad;
  - cursos de autoprotección y autoseguridad;
  - instalación de blindaje de sedes y equipos de circuito cerrado de televisión;
  - apoyo para la contratación de servicios de transporte para las personas u organizaciones protegidas, reduciendo su vulnerabilidad frente al riesgo.
- Medidas duras:
  - rondas policiales periódicas a sedes o residencias de personas protegidas,

concertadas con el oficial delegado por la Policía Nacional ante el programa de protección y coordinadas con las autoridades de Policía en cada jurisdicción;
- protección policial a eventos de las organizaciones protegidas;
- esquemas de protección, conformados por un personal de escoltas armados y un vehículo, en ocasiones blindado.

Aunque el programa de protección ha funcionado desde 1997 y atiende un número cada vez mayor de personas y de organizaciones en riesgo, la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Das han afrontado dificultades de diversa índole, que han afectado el adecuado funcionamiento de los procedimientos de acceso, de los estudios del nivel de riesgo de la persona solicitante, de las modalidades de administración y contratación y de la reglamentación y seguimiento de la aplicación de las medidas de protección aprobadas. Así mismo, el programa ha sido afectado en diversos períodos por una reducida disponibilidad presupuestal e iliquidez para atender las obligaciones derivadas de la aprobación de medidas de protección.

Esas dificultades han producido negación de solicitudes de protección a personas con un riesgo grave e inminente, morosidad manifiesta y falta de continuidad en la aplicación de las medidas de protección aprobadas, particularmente en el blindaje de sedes y en los esquemas de protección con escoltas. En ciertos períodos, por falta de recursos financieros, el programa ha estado a punto de la parálisis.

El presupuesto del programa fue fortalecido en 1999 mediante el traslado de recursos por $4.000 millones al Ministerio del Interior y $4.000 millones al Das. Sin embargo, decisiones administrativas del ministro del Interior retrasaron la aplicación de las medidas protectivas aprobadas, al punto que la ejecución presupuestal del programa en el Ministerio del Interior para ese año estuvo en una tasa aproximada del 50%. El blindaje de sedes de organizaciones sindicales y de derechos humanos sufrió un retraso cercano a un año, desde el momento en que se realizaron los estudios de riesgo. La puesta en marcha de la red de alerta para atender situaciones de riesgo o amenaza inminentes se retrasó seis meses por la mora en la adquisición y entrega efectiva de los medios de comunicación para facilitar su funcionamiento.

La protección armada a cargo del Das, que en 1999 cubría a treinta personas y en 2002 cubría a 159, ha presentado fallas y retrasos en su ejecución. La

morosidad en los estudios de riesgo y en el nombramiento del personal de escoltas y el inadecuado suministro de los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección han sido denunciados públicamente en forma reiterada por las personas protegidas.

El informe de ejecución presupuestal correspondiente a 1999 presentado por el Das fue considerado insuficiente por el Comité ante la falta de claridad sobre los recursos ejecutados y la abierta contradicción entre el informe y las quejas reiteradas de las personas protegidas por las condiciones de dotación para la prestación de los servicios de protección[30]. A mediados de 2000, el Das anunció que no disponía de recursos para dar aplicación a la aprobación de nuevos esquemas de protección y argumentó que, luego de la aprobación de $4.000 millones en febrero de 1999, no había recibido nuevos recursos para atender los costos del programa. Con el paso del tiempo, aumentó hasta 80 el número de personas que se encontraban desprotegidas luego de varios meses de aprobación por parte del Comité de los esquemas de protección dura.

La falta de previsión para la solicitud de aprobación de los recursos en el presupuesto ordinario redujo a $500 millones el presupuesto del programa ejecutado por el Ministerio del Interior en 2000, no obstante que las exigencias de protección aumentaron por el agravamiento de la situación de riesgo de los líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos y por la ampliación de la cobertura del programa a otros grupos en riesgo. A comienzos de 2001, la acumulación de los factores antes mencionados llevó prácticamente a la parálisis la ejecución del programa de protección, el cual atiende situaciones que aconsejan actuar con celeridad y urgencia para prevenir la consumación de graves amenazas[31].

---

[30] Según el informe de ejecución presupuestal de 1999, presentado por el Das al Comité, el Das ejecutó todos los recursos previstos para la compra de armas, chalecos, radios de comunicación, salarios y viáticos del personal de escoltas. Sin embargo, el Comité constató que la mayoría de los escoltas no recibieron como dotación armas ni radios de comunicación nuevos y que, en varios casos, se presentaron dificultades en la aprobación de viáticos para los escoltas.

[31] Esta imprevisión fue anotada como una constante en el desarrollo del programa de protección del Ministerio del Interior, en el informe de la evaluación realizada por una consultoría externa, presentado a consideración del Gobierno y de las organizaciones peticionarias en agosto de 2002. Al respecto concluye el informe de evaluación que "[l]as fallas en la proyección del presupuesto se derivan de la ausencia de planeación financiera en el programa. Su financiamiento se ha manejado como un hecho posterior a la aprobación de medidas de protección; esto se ratifica con la anterior argumentación sobre los requerimientos de recursos apenas justos para operar lo existente, es decir que para la implementación de las nuevas medidas deberá recurrirse a recursos adicionales durante la vigencia. Cerca del 65% de los recursos asignados al programa desde 1997 hasta 2002 se obtuvieron mediante adición o traslado del Fondo Interministerial, $36.818 millones de $57.070 millones". Cristina Iparraguirre, Martha Mendoza, Luis A. Novoa, *Informe de evaluación del programa de protección a testigos y personas amenazadas del Ministerio del Interior*, Bogotá, mimeo, agosto de 2002, pág. 154.

La aprobación en 2001 de dos traslados presupuestales, por el mecanismo del Fondo Interministerial, a favor del Ministerio del Interior y para uso del programa de protección, permitió, a pesar de la tardanza, que el programa dispusiera de recursos cercanos a $20.000 millones. Parte de esos recursos fueron trasladados al Das para ser utilizados en dar aplicación a las medidas de protección dura que se encontraban en mora de aplicar.

A juzgar por los recursos aprobados en 2001 puede decirse que el Gobierno mantiene la intención de preservar y fortalecer el programa, dada la presión por protección ejercida por numerosas organizaciones sindicales, sociales y de derechos humanos, ante el aumento acelerado de las amenazas y ataques, principalmente contra líderes sindicales, indígenas, campesinos, estudiantiles y de grupos de personas desplazadas[32]. El monto de los recursos no sufrió mengua en 2002, lo que permite pensar que los retrasos en la ejecución de las medidas de protección motivados en la escasez de recursos financieros puedan superarse y el programa pueda cumplir con su propósito de protección de personas en riesgo.

Sin embargo, la apropiación de recursos presupuestales más adecuados no resuelven las dificultades de ejecución del programa, que inciden en forma determinante sobre la aplicación de las medidas de protección aprobadas por los comités. Al respecto el informe de evaluación externa del programa, señala que la disponibilidad de recursos económicos no garantiza la ejecución oportuna y adecuada del presupuesto asignado.

> "Las adiciones al presupuesto del programa han sido mayores a los recursos inicialmente asignados. No obstante, esta disponibilidad de apropiación no se refleja en medidas aprobadas y en oportunidad y calidad de las mismas. Una vez aprobado el presupuesto, se inicia otra fase en el Ministerio en la que tiene un efecto directo la capacidad de gestión de la dirección responsable del programa [...] El equipo consultor pudo constatar la baja capacidad de gestión y de ejecución de recursos de la Dirección para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. La ejecución real fue bastante baja en todos los años del programa, ya que reiteradamente se constituyeron reservas al cierre de la vigencia fiscal y se recurrió a la firma de convenios de cooperación e interadministrativos para presentar como ejecutados

[32] La Central Unitaria de Trabajadores denunció la muerte violenta de 195 líderes sindicales en 2001 y de 120 en los primeros ocho meses de 2002. Desde 2000, se han producido incursiones y ataques de grupos paramilitares en algunas universidades públicas del país, en actos que han cobrado víctimas en Medellín, Barranquilla, Pasto y Montería.

> un monto importante de recursos y evitar las sanciones presupuestales por tener rubros sin ejecutar al cierre presupuestal"[33].

Debe reconocerse que en diversos casos el programa ha evitado la ocurrencia de ataques, al apoyar oportunamente la decisión de las personas gravemente amenazadas de abandonar el lugar donde su riesgo es inminente, y al coordinar la acción de las autoridades policiales para prevenir situaciones de riesgo[34]. Sin embargo, el programa va a seguir soportando la presión de una tendencia creciente de solicitudes de protección, ante el deterioro de las condiciones de seguridad de líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y miembros del PCC–UP, dada la ausencia de una política gubernamental que se oriente a erradicar los factores de riesgo que afectan a la población objeto del programa.

El programa ha revelado serias falencias en la determinación del nivel de riesgo y amenaza de las personas solicitantes, así como en la oportunidad en la realización de los estudios respectivos por parte del Das. Los solicitantes manifiestan con frecuencia su desacuerdo con los procedimientos y los resultados de los estudios de riesgo, por considerar que no reflejan la situación real de la amenaza que sufren. Esta morosidad de los estudios y el margen de error en la apreciación del riesgo han tenido como consecuencia la ocurrencia de ataques contra personas cuya su solicitud no ha sido resuelta, o a quienes se les ha negado la aprobación de una medida de protección con escoltas, o se les ha aprobado pero no se ha puesto en ejecución.

El caso de Valmore Locarno, presidente del sindicato Sintramienergética de la empresa Drummond, muerto como consecuencia de un atentado ocurrido en marzo de 2001[35], es ilustrativo del margen de error de los estudios de riesgos realizados por el Das. El estudio, realizado unos meses antes del atentado, calificó el riesgo del dirigente sindical como medio-bajo, motivo por el cual el Comité no aprobó la dotación de un esquema de protección con escoltas armados.

---

[33] Cristina Iparraguirre, Martha Mendoza, Luis A. Novoa, Op. cit., nota 31, pág. 154.

[34] Ello ha sido posible mediante la implementación de un mecanismo de emergencia, a discreción de la Dirección de la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que actúa con relativa celeridad para atender las solicitudes de los peticionarios.

[35] El homicidio fue perpetrado por paramilitares el 12 de marzo de 2001, en el municipio de Valledupar (Cesar). En el mismo hecho, también fue muerto Víctor Hugo Orcasita, vicepresidente del sindicato. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla – Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 19, 2001, pág. 167.

El programa ha presentado problemas para aplicar y dar continuidad a las medidas de protección en las que intervienen agentes de la Policía Nacional y del Das, cuando la naturaleza del riesgo de la persona lleva a concluir que ésta no requiere de una protección armada las 24 horas del día, y la medida aconsejada es la realización de rondas y acompañamientos periódicos. Fallas en la coordinación interinstitucional y en el seguimiento de los compromisos adoptados por las autoridades locales de Policía y del Das han generado la inaplicación de medidas protectivas adoptadas por el Comité o la suspensión de los servicios de protección.

Así mismo, el programa ha tenido dificultades para brindar protección personal de manera provisional mientras la situación de una persona es evaluada y se adoptan y ponen en ejecución las medidas requeridas. Las autoridades de Policía, a quienes se requiere por el Ministerio del Interior para prestar esta protección, con frecuencia son renuentes a atender los requerimientos de protección, alegando insuficiencia de personal y de recursos logísticos. Dadas las características de buena parte de las medidas de protección puestas en marcha por el programa, las cuales se dirigen a reducir la vulnerabilidad de la persona mediante el suministro de recursos para la autoprotección, la eficacia de las medidas está asociada casi exclusivamente a la actitud de las personas protegidas para asumir comportamientos acordes con su situación y hacer el mejor uso de los recursos aportados por el programa.

Para concluir, el Gobierno avanzó, en el último lustro, en brindar protección a líderes, defensoras y defensores de derechos humanos en situación de riesgo. Sin embargo, la protección brindada se restringió a reducir la vulnerabilidad de las personas que se encuentran en riesgo inminente, mientras los factores generadores de riesgo no han sido enfrentados y se han desbordado sin control. Non obstante los recursos invertidos por el Ministerio del Interior y el Das para ofrecer medidas de protección, las amenazas, hostigamientos y ataques contra líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos se incrementaron y, al final del período, la protesta social y la defensa de los derechos humanos continuaban siendo actividades de alto riesgo que se ejercían sin garantía cierta por parte del Estado.

Las exigencias al Gobierno por parte de las organizaciones sociales y de derechos humanos de adoptar medidas eficaces para revisar los informes de inteligencia sobre sus miembros, combatir y controlar la acción de los grupos

paramilitares, suspender y destituir a agentes estatales comprometidos con la acción de tales grupos y reconocer sin equívocos la legitimidad de las labores de defensa de los derechos humanos y de protesta social no han sido atendidas en esencia. Algunos avances en esta dirección registrados hasta 1998 sufrieron posteriores retrocesos y la inexistencia desde 1999 de un escenario de interlocución de alto nivel entre las ONG y el Gobierno ha impedido dar seguimiento a las medidas adoptadas para asegurar su plena eficacia y cumplimiento y avanzar en la formulación de una política integral de protección.

Aun en el campo de la protección física a las personas en inminencia de riesgo, la política de gobierno ha sido ineficaz. La falta de una adecuada apropiación de recursos presupuestales y de liquidez de los mismos, la baja capacidad de gestión y ejecución de recursos de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la morosidad y la poca confiabilidad técnica de los estudios de riesgo del Das y graves fallas en la coordinación institucional y de seguimiento de los compromisos de protección de la Policía Nacional y el Das, entre otros, han motivado en muchas ocasiones que el acceso a la protección sea negado o que la protección no se suministre en forma oportuna, permanente y adecuada. Por esas razones, el programa sufrió momentos de parálisis y se presentaron casos en que personas solicitantes de protección han sido víctimas de ataques sin haber recibido nunca protección o porque se ha suspendido la protección otorgada.

La ausencia de garantías por parte del Estado a la protesta social legítima y a la labor de defensa de los derechos humanos y los escasos avances en la formulación de un programa integral de protección constituyen un desconocimiento de las autoridades del Gobierno y del Estado a las recomendaciones de múltiples órganos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Las ONG advirtieron al Gobierno recién posesionado las circunstancias de ausencia de garantías en que desempeñan su labor los líderes sociales, las defensoras y defensores de derechos humanos. Además, requirieron al presidente Álvaro Uribe Vélez la realización de una reunión con autoridades gubernamentales y estatales de alto nivel y la creación de un escenario permanente de interlocución para discutir la formulación y puesta en marcha de un programa integral de protección que supere la estrechez de la política

hasta ahora aplicada, lo que significa la adopción de medidas políticas de fondo que contrarresten los factores determinantes del riesgo.

Entre tanto, las organizaciones sociales y de derechos humanos esperan que el gobierno del presidente Uribe tome en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la evaluación del programa de protección a testigos y personas amenazadas del Ministerio del Interior, realizada por un equipo de consultores independientes, como resultado de una recomendación formulada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esperan también que adopte los correctivos sugeridos en el documento de evaluación, en materia de mecanismos de acceso, reglamentación, estudios de riesgo, medidas protectivas, procedimientos administrativos, disponibilidad presupuestal y coordinación interinstitucional. Esas conclusiones y recomendaciones apuntan a la mejora del programa, para que suministre protección oportuna y eficaz a las personas en inminente riesgo, mientras otras medidas de fondo sean adoptadas y, como efecto de ello, un programa de esa naturalaza deje de ser necesario.

Capítulo 3
Acciones del Gobierno en materia carcelaria

El 28 de abril de 1998, la Corte Constitucional decidió poner en conocimiento del Presidente de la República y de otras autoridades del Estado "la existencia notoria de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario"[1]. Tan sólo en dos ocasiones anteriores, la Corte había hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional, cuyo fin es "buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan una carácter general –en tanto que afectan a multitud de personas– y cuyas causas sean de naturaleza estructural –es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades"–[2]. En este caso, parte del remedio consistía en que el Presidente de la República "haciendo uso de sus facultades como suprema autoridad administrativa del país y participante fundamental del proceso legislativo, realice todas las actividades necesarias para poner pronto fin a esta delicada situación, vinculada con la conservación del orden público y con la violación crónica y sistemática de los más elementales derechos humanos"[3].

El hecho de que la Corte Constitucional haya tenido que intervenir drásticamente en relación con el funcionamiento del sistema penitenciario constituye en sí mismo una importante señal sobre la responsabilidad que le cabe a las autoridades administrativas respecto a la existencia de una grave crisis carcelaria, antes de la fecha de la providencia emanada de esa corporación. Así mismo, el acatamiento posterior de las órdenes proferidas por la Corte

---

1 Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, pág. 92, numeral 48.

2 Ibid., pág. 96, numeral 53. Mediante la sentencia SU–559 de 1997, la Corte declaró inconstitucionales los criterios que orientaban la distribución inequitativa entre los departamentos y municipios del situado fiscal en materia educativa. De igual forma, mediante la sentencia T–068 de 1998, la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la Caja de Previsión Social debido a su incapacidad administrativa para resolver los derechos de las personas jubiladas y la congestión judicial que aquella provocaba (entre 1995 y 1997, fueron incoadas 14.086 acciones de tutela en contra de esa institución).

3 Ibid., págs. 97 y 98, numeral 55.

constituye un importante indicador para evaluar las acciones propuestas y materializadas por el Gobierno en materia carcelaria.

Las apreciaciones generales de la comunidad internacional sobre el tema resultan significativas como preludio de un balance más pormenorizado. De una parte, en las postrimerías del gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó "su preocupación por las deplorables condiciones en las cárceles [...] así como por el hecho de que hasta el día de hoy no se haya adoptado medida alguna para resolver este problema"[4]. También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó que durante la visita in loco practicada al país, en diciembre de 1997, "pudo comprobar que no se han respetado los derechos humanos de las personas encarceladas en Colombia"[5].

De otra parte, la Misión Internacional invitada por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en octubre de 2001, consideró que la situación imperante en los centros de reclusión colombianos, bajo la administración del presidente Andrés Pastrana Arango, correspondía a "un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de los derechos humanos"[6]. En su opinión, tres años y medio después de proferida la sentencia T–153 de 1998, no sólo nada cambió, sino que había empeorado[7]:

---

4 Comité de Derechos Humanos, *Informe del Comité de Derechos Humanos. Examen del cuarto informe periódico de Colombia*, 52º período de sesiones, doc. CCPR/C/79/Add.76, 5 de mayo de 1997, párr. 26.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos en Colombia. Tercer informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1999, párr. 4.

6 Además de ser el título del informe final que elaboró la Misión Internacional, encabeza los 12 numerales que sintetizan el análisis de los hallazgos obtenidos como resultado de las visitas que la Misión practicó a 11 establecimientos de reclusión y cuatro estaciones de policía, así como de las entrevistas que sostuvo con las personas privadas de libertad, sus familiares y las personas encargadas de su defensa jurídica, los funcionarios de las prisiones visitadas y autoridades del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Inpec, de la Contraloría General de la República, del Poder Judicial y de la Defensoría del Pueblo, representantes de organismos intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales, ex reclusos, académicos, abogados, dirigentes sindicales y activistas de derechos humanos. Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen (expertos internacionales), *Centros de reclusión en Colombia: un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de derechos humanos. Informe de la Misión Internacional: derechos humanos y situación carcelaria*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, 31 de octubre de 2001, en www.hchr.org.co/documentosinformes/informes/tematicos/informe%

7 Así lo sostuvo la Misión Internacional respecto a algunas situaciones específicas. "En el caso de la cárcel de distrito judicial de Bogotá-La Modelo y la cárcel de distrito judicial de Medellín-Bellavista, la Misión realizó inspecciones similares a las efectuadas por la Corte Constitucional en 1998, incluyendo una visita nocturna al último centro. La Misión constató el empeoramiento de las condiciones documentadas en la sentencia T–153 de abril de 1998 de la Corte Constitucional, que halló 'un estado inconstitucional de cosas' y ordenó, entre otras cosas, la descongestión de todos los centros penitenciarios y carcelarios y la separación completa de los internos sindicados y condenados, en un plazo máximo de cuatro años". Ibid., párr. 38.

> "La Corte Constitucional calificó a los centros de reclusión como un 'estado de cosas inconstitucional' por las violaciones de los derechos humanos comprobadas, notificó a los poderes públicos al respecto y dio un plazo para el cambio de dicha situación [sentencia T–153 de 1998]. En otra tutela [sentencia T–487 de 2000] estableció que las detenciones en estaciones policiales también configuraban violación de derechos humanos, dando diez días para el traslado de todas las personas y previniendo que no se repitiera dicha situación.
> "Esta Misión –y creemos que también la ciudadanía y los poderes públicos– no puede ignorar la fuerza de dichas calificaciones ni puede obviar las consecuencias. El Estado no debe mantener presas a las personas bajo condiciones que constituyen tratos crueles, inhumanos y degradantes. Dado que esta Misión ha observado que dicha situación continúa, no puede dejarla pasar sin recomendar una salida radical: **O cesa la violación o cesa la privación de la libertad bajo tales condiciones**"[8].

Teniendo al frente una crisis carcelaria que lejos de mejorar cada año se agravó, el poder ejecutivo mantuvo, durante el período analizado, una actitud negligente respecto a la persistencia del hacinamiento y las pésimas condiciones de reclusión, así como en relación con el progresivo incremento anual del número de personas muertas y heridas dentro de los establecimientos de reclusión. Además, cuando algún acontecimiento hacía que se recordara la existencia del hacinamiento como principal rasgo de la crisis carcelaria, quienes encabezaron el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como el Inpec, sin excepción alguna, hicieron de las promesas una verdadera retórica demagógica sobre nuevas construcciones y nuevos cupos, así como sobre la posibilidad de expedir nuevas leyes para descongestionar los centros de reclusión. Ante situaciones en las que las personas privadas de la libertad generaron mayor presión, esas altas funcionarias y funcionarios intentaron justificar su ausencia de voluntad para resolver la crisis, valiéndose del inveterado argumento de la precariedad económica como óbice para que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia carcelaria.

I. Actitud negligente e intransigente de las máximas autoridades responsables de las cárceles

> "[E]l problema de las cárceles y de las condiciones de vida dentro de ellas no ocupa un lugar destacado dentro de la agenda política. A pesar de que desde hace décadas se conoce que la infraestructura carcelaria es inadecuada, que los derechos

[8] Ibid., párr. 285 y 286.

> de los reclusos se vulneran, que los penales no cumplen con su función primordial de resocialización y que los centros carcelarios del país rebosan de sindicados, no se observa una actitud diligente de los organismos políticos del Estado con miras a poner remedio a esta situación"[9].

La consideración de la Corte Constitucional da buena cuenta de la arraigada tradición que representan la negligencia y las omisiones gubernamentales en materia carcelaria. Es claro que las agencias estatales no pueden aducir desconocimiento de la problemática carcelaria, mucho menos cuando sectores diversos de la sociedad han demostrado preocupación por el funcionamiento del sistema carcelario y la suerte de las personas privadas de la libertad. Tal como lo advierte la Misión Internacional:

> "La Misión notó con preocupación que, a pesar de la existencia de numerosos, detallados y actualizados informes sobre la situación penitenciaria y carcelaria preparados por instancias del poder ejecutivo, legislativo y judicial, la Defensoría del Pueblo, las entidades intergubernamentales, académicas y no gubernamentales, en su mayoría coincidentes con el presente Informe, el Estado colombiano, a través de sus instituciones directamente responsables, no ha adoptado medidas efectivas para resolver la situación, entre las que están incluidas la debida aplicación de las leyes vigentes y de la normativa internacional en materia de derechos humanos"[10].

Uno de los propósitos fundamentales de la intervención de la Corte Constitucional era reclamar diligencia de parte de las autoridades políticas. Lo sucedido durante el período analizado evidencia que éstas no fueron diligentes. Por el contrario, fue manifiesta la "incapacidad de gestión penitenciaria y la falta de voluntad política por parte de las máximas autoridades –Ministerio de Justicia y del Derecho e Inpec– para atender debidamente y resolver de manera efectiva la grave situación de derechos humanos que existe en la mayoría de centros de reclusión del país, como lo indican los informes de la Contraloría General de la Nación"[11]. Más allá todavía, la opinión que deriva el diario *El Tiempo* del informe preparado por las tres personas expertas en materia penitenciaria:

> "La Misión dice que la situación es un monumento a la inconstitucionalidad y la califica 'de flagrante violación de derechos humanos'. La sola lectura del informe de 80 páginas deja el ánimo sumido en depresión severa. No porque los hechos allí relatados sean nuevos. Es por la tajante sindicación que los miembros de la Misión

---

9 Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, pág. 85, numeral 46.
10 Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen, Op. cit., nota 6, párr. 16.
11 Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen, Op. cit., nota 6, párr. 18.

> hacen a la permanente, contumaz y persistente actitud de las autoridades colombianas de violar la Constitución y las leyes, y en desconocer, desoír o contravenir los mandatos de la Corte Constitucional en defensa de los derechos humanos, específicamente en lo que se relaciona con el sistema carcelario.
> "De allí la desoladora conclusión de que el Estado colombiano ha resuelto colocarse en la peligrosa y vergonzosa situación de contraventor de la ley. Es decir que la aplica cuando le conviene y cuando no, la desconoce y apela al autoritarismo, ignora la presencia de las instituciones democráticas y viola los derechos humanos y la dignidad de las personas privadas de la libertad"[12].

En efecto, una actitud que persiste en ser negligente tiene efectos notablemente destructivos en relación con la vigencia de los derechos humanos, pues termina convirtiendo la omisión sistemática en la conducta gubernamental prevaleciente. La administración de prisiones, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, fue recurrentemente omisiva en dos sentidos: inactiva en relación con su obligación de garantizar la dignidad de las personas privadas de la libertad y permisiva respecto a su obligación fundamental de proteger la vida e integridad de aquellas personas a quienes pone bajo su tutela directa. De una parte, la administración no hizo lo que tenía que hacer para que las cárceles colombianas dejaran de ser meros depósitos en los que la condición humana comienza a degradarse una vez la persona franquea cualquiera de sus entradas[13]. Tampoco hizo lo que tenía que hacer para evitar que la vida de cientos de personas privadas de la libertad se consumiera definitivamente en masacres, asesinatos y desapariciones. En consecuencia, las prisiones se fueron tornando bodegas bajo la responsabilidad estatal, pero paradójicamente cada vez menos seguras que las calles y los campos de uno de los países en el que más riesgos se ciernen sobre la vida e integridad de las personas[14].

La negligencia oficial fue particularmente notoria durante los 22 meses del período en los que estuvo Rómulo González Trujillo a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho[15]. "Voy a solucionar la crisis de las cárceles a como dé

---

[12] "Cárceles, vecinas del infierno" (editorial), diario *El Tiempo*, Bogotá, 29 de diciembre de 2001, pág. 1-16.

[13] "Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Razón le asiste a la Defensoría del Pueblo cuando concluye que las cárceles se han convertido en meros depósitos de personas". Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, numeral 53, pág. 96. A finales de 2001 y durante 2002, la tasa nacional de hacinamiento se redujo considerablemente.

[14] Dirección de Estudios Sectoriales-Defensa, seguridad y justicia de la Contraloría General de la Nación, *La situación penitenciaria y carcelaria en Colombia*, Bogotá, mimeo, 2000, pág. 14.

[15] Se posesionó el 26 de agosto de 1999 y se desempeñó como ministro de Justicia y del Derecho hasta el 7 de agosto de 2002.

lugar"[16], declaró el día su posesión como ministro. Al finalizar su administración, no obstante, una variante fue introducida: "A como dé lugar acabaré con el hacinamiento"[17]. Además de que la negligencia continuó primando, con el ministro Rómulo González se tornó verdadera intransigencia, con el agravante de que eso ocurrió en el lapso más crítico del período analizado[18]:

> "El catálogo de anomalías, perversiones y crímenes ocurridos en los centros de reclusión viene de tiempo atrás. Pero basta recordar que, solo dos meses después de que el ministro González asumió su cargo, se divulgó un video en el que aparecían guerrilleros presos haciendo ejercicios militares en un patio de La Modelo. Cuatro meses después, una cruenta batalla con siete muertos entre guerrilleros y 'paras' en La Picota demostró que la falta de control del Inpec y la indolencia del Ministerio excedían los límites más elementales. Y aunque el ministro repitió su promesa de que 'iba a arreglar el problema', no pasaron tres meses antes de que en La Modelo estallara un enfrentamiento aún más feroz, con saldo de 32 muertos y 17 heridos. El ministro, de nuevo, afirmó que resolvería la situación. Lo cual no impidió que continuaran fugas, motines y episodios tan inverosímiles como el secuestro del avión de [la aerolínea] Aires por el guerrillero Arnubio Ramos, tras escapársele a unos guardias del Inpec. Y así podríamos seguir indefinidamente... Hasta llegar a la declaración francamente macondiana del ministro en el día de ayer, en la que dice que 'los paramilitares evitaron la fuga de los guerrilleros'. Sobran los comentarios"[19].

Es irrefutable que por primera vez, después de múltiples promesas incumplidas, un gobierno avanzó en la construcción de nuevos establecimientos carcelarios y en la habilitación de un número significativo de cupos en los ya existentes,

---

16 "Voy a solucionar la crisis: 5 puntos para humanizar el conflicto", diario *El Tiempo*, Bogotá, 27 de agosto de 1999, pág. 6A.

17 Ministerio de Justicia y del Derecho, Fondo de Infraestructura Carcelaria e Inpec, "Hechos irrefutables" (aviso pagado), diario *El Tiempo*, Bogotá, 17 de junio de 2002, pág. 1-11.

18 Entre septiembre de 1999 y junio de 2001, en los establecimientos de reclusión se produjeron 319 homicidios que representaron el 45,64% del total durante el período y la tasa de hacinamiento registró 45,62%, en agosto de 2000, y 47,09%, en septiembre de 2000, los dos guarismos más altos del período y de los últimos 30 años. Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Población reclusa herida, fallecida, fugas, ataques guerrilleros y de autodefensas, octubre de 1996 a diciembre de 1999*, Bogotá, mimeo, agosto de 2000; *Cuadro: Causa muertes en centros carcelarios, enero a septiembre de 2000*, Bogotá, mimeo, 30 de septiembre de 2000; *Cuadro: Novedades, año 2000*, Bogotá, mimeo, 26 de noviembre de 2001; *Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales*, Bogotá, mimeo, agosto y septiembre de 2000; y Centro de Información Penitenciaria del Inpec, *Cuadro: Novedades, enero-julio de 2001*, Bogotá, mimeo, 26 de noviembre de 2001.

19 "Y el Ministro ah...", diario *El Tiempo*, Bogotá, 5 de julio de 2001, pág. 1-18. Además, son elocuentes las estadísticas aportadas por el entonces nuevo director del Inpec, general Víctor Manuel Páez Guerra, al finalizar el período analizado (julio de 2001): "Al hacer un balance sobre cómo recibe el sistema carcelario del país, manifestó que es tan complicado que en lo corrido de este año se han presentado 91 fugas de diferentes prisiones que suman 364 internos prófugos de las autoridades; 63 homicidios, 37 amotinamientos, 26 riñas, 59 lesiones personales y se encontraron 19 túneles". "Se posesionó nuevo director del Inpec", *Caracol Radio*, Bogotá, 9 de julio de 2001, en www.caracol.com.co

precisamente en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional[20]. Sin embargo, además de que no se hizo todo lo que estaba programado, como se verá más adelante, ese avance fue tan sólo una expectativa hasta diciembre de 2001, pues las obras se estaban realizando mientras las personas privadas de la libertad continuaban padeciendo situaciones de hacinamiento cada vez peores y mientras el Gobierno se resistía a formular otras alternativas o a que prosperaran las alternativas propuestas por otros actores[21]. La negligencia del ministro Rómulo González evolucionó hasta convertirse en intransigencia justamente porque podía garantizar un resultado parcial y contaba con el aval de la Corte Constitucional en materia económica:

> "Desde el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para convertir a las prisiones en centros donde los derechos fundamentales tengan vigencia. La inversión en las prisiones no puede ser objeto de transacciones. Tampoco caben objeciones en contra de ella. El Estado tiene la obligación constitucional de ofrecerles a los reclusos condiciones dignas de vida. El gasto en prisiones –relacionado con el deber correlativo al debido proceso y al derecho a la tutela judicial efectiva– tiene un carácter más perentorio incluso que el gasto público social, el cual, como lo dispone el artículo 350 de la Carta, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.
>
> "La Corte es consciente de que el gasto público en el mejoramiento de la situación carcelaria en el país acarrea necesariamente reducciones en la inversión en otros campos. Sin embargo, la Corte considera que el sacrificio que ello impone sobre los demás ciudadanos no es desproporcionado, en razón de su carácter temporal, de la deuda de la Nación para con los reclusos –dada la inveterada violación de sus derechos fundamentales–, y de las obligaciones especiales del Estado con los reclusos. Además, este sacrificio es exigible en el marco del deber ciudadano de solidaridad social"[22].

---

[20] "Los reclusos deben ser alojados en condiciones dignas. Como se sabe, la capacidad actual de los centros carcelarios no lo permite. Por lo tanto, es imperiosa la construcción de nuevos establecimientos. Al mismo tiempo, los penales existentes deben ser refaccionados, para que puedan cumplir con los requisitos mínimos para ofrecer una vida digna a los reclusos. En este sentido, se ordenará que, en un término de tres meses, se elabore un plan de construcciones y refacciones, con el cual se pueda hacer frente a la situación de hacinamiento y se adecuen los penales actuales a los requerimientos mínimos para el alojamiento de los internos. El plan deberá ser elaborado por el Inpec, el Ministerio de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de Nación supervigilarán que los proyectos para las nuevas construcciones y para las adecuaciones de las ya existentes se ajusten a los parámetros mínimos para la edificación de penales. El plan deberá ejecutarse en un término máximo de 4 años a partir de la notificación de esta sentencia". Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, pág. 98, numeral 56.

[21] "La Defensoría del Pueblo le insistió al presidente de la República, Andrés Pastrana, que sancione la ley de jubileo que fue objetada por el ministro de Justicia, Rómulo González. El defensor José Fernando Castro señaló que aunque la rebaja de penas no constituye un desarrollo dentro del programa de resocialización, sí podría lograr un alivio parcial al problema de hacinamiento que se registra en los penales del país". "Defensor reclama al presidente Pastrana ley de jubileo", *Caracol Radio*, Bogotá, 12 de julio de 2000, en www.caracol.com.co

[22] Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, págs. 99 y 100, numeral 57.

"Quién ha hecho cárceles como las que yo estoy haciendo"[23]. "Este gobierno ha hecho todo lo habido y por haber en este sistema carcelario, y que diga alguien, cuándo o en qué oportunidad se habían entregado pabellones, como los existentes ahora"[24]. Esas dos frases, al tiempo que resumen muchas otras a través de las cuales intentó desvirtuar cualquier crítica relacionada con el deficiente funcionamiento del sistema carcelario que no tuviera que ver con la ampliación de infraestructura, expresan una visión que se negó a reconocer la complejidad de factores que concurren para que se produzca la crisis carcelaria. El ministro Rómulo González, sin embargo, olvidó que el creciente número de violaciones de derechos humanos de las personas privadas de la libertad, en especial contra la vida e integridad personal, se explica por un desorden legal y constitucional que va más allá de la ausencia de cupos[25]. Así lo consideró la misma Corte y, por esa razón, en el undécimo punto de la parte resolutiva de la sentencia T–153 de 1998 se lee:

> "Ordenar al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, y al ministro de Justicia y del Derecho que, mientras se ejecutan las obras carcelarias ordenadas en esta sentencia, tomen las medidas necesarias para garantizar el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de los internos en los establecimientos de reclusión del país"[26].

El ministro Rómulo González manifestaba tener claro lo que pasaba dentro de las cárceles: "Los internos mandan en connivencia con los guardianes. La que menos manda en las cárceles es la autoridad. Es la degradación más grande"[27].

---

23 Un periodista le preguntó al ministro de Justicia y del Derecho, Rómulo González: "Pero los problemas son viejos. ¿Qué va a hacer?". El ministro respondió: "Qué va a hacer, no; qué estoy haciendo. Coja de aquí para atrás todos los ministros hasta el gobierno de Belisario Betancur y dígame quién ha hecho cárceles como las que yo estoy haciendo, con cero corrupción, cero armas y cero droga, como la de Valledupar. En un mes entregamos la de San Isidro en Popayán y después la de El Barne". "El ministro de Justicia responde por cárceles", diario *El Tiempo*, Bogotá, 5 de julio de 2001, pág. 1-2.

24 Rubiela Tapasco, "Minjusticia anuncia que pondrá fin al hacinamiento carcelario", *Caracol Radio*, Armenia, 11 de febrero de 2002, en www.caracol.com.co

25 En ese sentido, la Misión Internacional llamó la atención de la situación excepcional que representa la reclusión de mujeres Buen Pastor de Medellín (Antioquia). "A pesar de las deficiencias estructurales y limitaciones de recursos, el hacinamiento [478 privadas de libertad para un total de 315 plazas disponibles] y el perfil potencialmente conflictivo de varias de las privadas de libertad en relación con el conflicto armado, esa prisión presenta un notable nivel de gobernabilidad y respeto de los derechos de la población reclusa, incluyendo el acceso al trabajo, estudio y esparcimiento". Así mismo, advirtió que "si bien el hacinamiento –sobre todo cuando es extremo– genera una situación de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, también es posible que sin una realidad de hacinamiento existan tratos crueles, inhumanos y degradantes en las prisiones". Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen, Op. cit., nota 6, párr. 14 (nota 3) y párr. 39.

26 Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, pág. 106.

27 "Jubileo no soluciona impunidad: Minjusticia", diario *El Tiempo*, Bogotá, 7 de octubre de 1999, pág. 6A. Coincide con lo afirmado por la Misión Internacional en su informe final: "Uno de los problemas más acuciantes que tiene el sistema penitenciario colombiano es haber perdido la capacidad de control interno, dejando en manos de grupos que interactúan al interior de los centros carcelarios y penitenciarios dicho control". Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen, Op. cit., nota 6, párr. 313.

Empero, según el alto funcionario, eso no era responsabilidad del Estado. Así lo esgrimió como razón para objetar la ley de jubileo: la responsabilidad de las muertes violentas ocurridas dentro de los establecimientos de reclusión es exclusiva de las personas privadas de la libertad[28]. También hizo anuncios en relación con el mantenimiento del orden público[29], aunque se produjeron luego de graves hechos como la masacre acaecida en la cárcel La Modelo de Bogotá el 27 de abril de 2000.

En conjunto, más allá de los anuncios sobre el control que se ejercería legal y constitucionalmente en los establecimientos de reclusión, ni el Presidente de la República ni su máximo representante para atender la situación de las cárceles tomaron nunca aquellas medidas solicitadas por la Corte Constitucional. Por el contrario, la complacencia del gobierno del presidente Andrés Pastrana con el orden de facto hace mucho reinante en cárceles, penitenciarías y estaciones de policía quedó definitivamente demostrada el 2 de julio de 2001. La tarde de ese día se produjo en el principal establecimiento de reclusión del país, la cárcel La Modelo de Bogotá, un enfrentamiento armado entre personas privadas de la libertad, que se prolongó durante 13 horas y media. El ataque que devino combate ocurrió muy a pesar de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hubiera advertido al Gobierno colombiano, durante más de un año, sobre la inminente posibilidad de que algo así ocurriera[30]. Ante ese hecho, el pronunciamiento de varias ONG colombianas de derechos humanos precisamente comienza haciendo claridad sobre qué es lo que determina su gravedad:

---

[28] El compromiso del Gobierno "no se ve atendido ni correspondido con el comportamiento de los reclusos en las cárceles que hoy se encuentran en funcionamiento. En efecto, a mayo del presente año se han reportado un total de 156 muertes en centros carcelarios y penitenciarios, de las cuales 103 son atribuibles a hechos violentos. Si a lo anterior se suma las fugas, que ascienden a 492, y las tentativas de fuga a través de túneles, más de 30 han sido descubiertos, se puede deducir fácilmente que las condiciones no son las más adecuadas para conceder gracia alguna". Presidencia de la República, "Objeciones", *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta nacional, n.º 44.084, 14 de julio de 2000, pág. 12.

[29] "Las autoridades militares y policiales entrarán a cualquier cárcel donde el orden público presente muestras de alteración, advirtió el ministro de Justicia, Rómulo González, quien al mismo tiempo le pidió a la guardia penitenciaria 'ponerse las pilas' para evitar situaciones como la registrada en los últimos días. El jefe de la cartera de justicia dijo de manera tajante que no hay terreno vedado en ninguna parte para la fuerza pública y a los custodios carcelarios les advirtió que retirará a los corruptos e ineptos". "Continuarán severos controles a las cárceles, anuncia el Gobierno" *Caracol Radio*, Armenia, 1º de mayo de 2000, en www.caracol.com.co

[30] "Las amenazas proferidas por internos paramilitares contra los llamados presos políticos en dicho centro penitenciario se materializaron en un ataque que tuvo lugar en julio pasado con un alto saldo de muertos y heridos, a pesar de la vigencia de las medidas cautelares de la CIDH". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001*, Washington, OEA/Ser./L/V/II.114, doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003, cap. IV, Colombia, párr. 16, en www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.3a.htm#

> "Nunca debió producirse un enfrentamiento armado en la cárcel La Modelo de Bogotá [todos los pronunciamientos públicos coinciden en esto]. Pero, sobre todo, ninguna persona privada de la libertad debe morir violentamente al interior de un establecimiento de reclusión independientemente de sus posibles filiaciones a los distintos grupos armados o del delito por el cual se encuentra sindicada o condenada, todavía menos como resultado de un cruento enfrentamiento armado [en las declaraciones de las autoridades y de las personalidades brilla por su ausencia esta preocupación].
>
> "Tampoco es admisible como presunta solución de la crisis carcelaria la propuesta de someter a las personas privadas de la libertad a un tratamiento de guerra. Más bien lo que ellas justamente exigen desde hace tiempo –a un Estado indolente con la situación de la mayoría de estas personas y complaciente con unas pocas [explicación de la corrupción]– es que les sean respetadas su vida, su integridad personal y su dignidad humana"[31].

La respuesta que ofreció el ministro Rómulo González a la pregunta que indagaba por el ingreso de "municiones y fusiles para 12 horas de combates"[32] evidenció que no tenía límite alguno su obstinación en observar cínicamente lo que acontece al interior de las prisiones. "Hasta ahora no se ha encontrado ningún fusil después de lo ocurrido. Si de verdad utilizaron armas largas y ametralladoras como se ha dicho, ¿por qué no hubo más muertos? [...] Las mujeres entran en las toallas higiénicas 300 gramos de explosivo plástico y con eso ya hacen bombas. O en la vagina, me dicen, se aplican una inyección de Pitosin [un medicamento que dilata los músculos] y logran introducir hasta 550 gramos"[33].

En realidad, la pretensión ministerial de minimizar[34] de esa manera el hecho más grave de la historia carcelaria reciente, banalizar su saldo trágico y responsabilizar a la visita femenina como principal mecanismo de ingreso de armas a las cárceles, revela la desfachatez extrema y la irresponsabilidad política del Gobierno para tratar la crisis penitenciaria[35]. Como oportunamente lo advirtiera el diario *El*

---

31 Pronunciamiento de ONG colombianas, *Inconveniencias de una opción guerrerista para hacer frente a la crisis carcelaria*, Bogotá, mimeo, 11 de julio de 2001, pág. 1.

32 "El ministro de Justicia responde por cárceles", diario *El Tiempo*, Bogotá, 5 de julio de 2001, pág. 1-2.

33 Ibid. Es diciente el final de la entrevista, en relación con su permanencia en el cargo de ministro de Justicia y del Derecho hasta el 7 de agosto de 2002: "Espero terminar. No les voy a dar gusto".

34 La Misión Internacional advirtió que las autoridades penitenciarias suelen minimizar la situación y, por conseguirlo, incluso han manipulado las estadísticas sobre hacinamiento. Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen, Op. cit., nota 6, párr. 17.

35 Para un análisis detallado ver David Martínez, "¿Exoneración de responsabilidad política por el estado de cosas inconstitucionales que impera en las cárceles o justificación de la pena de muerte para las personas privadas de la libertad? Comentarios sobre las protuberantes imprecisiones del ministro de Justicia y del Derecho en relación con los violentos hechos ocurridos en la cárcel La Modelo de Bogotá", *Desenrejar - Boletín sobre situación carcelaria*, Bogotá, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, n.º 14 y 15, pág. 3.

Tiempo, pareciera "que en el Estado colombiano ya no existe la más mínima noción de pudor, dignidad o responsabilidad política. Nadie rinde cuentas y nadie responde por las obligaciones inherentes a su posición [...] resulta escandaloso, por todo lo que refleja de indolencia e incapacidad del Gobierno y sus cuerpos de seguridad, que este episodio suceda, así no más, y nada pase"[36]. No se puede soslayar el profundo significado que entraña la actitud gubernamental que se actualizó en el comportamiento y las palabras de uno de sus más altos funcionarios:

> "Que un Estado razonablemente manifieste especial interés por posibles evasiones de las personas privadas de la libertad [asumiendo como racionalidad principal la lógica de la seguridad], pero al mismo tiempo no demuestre preocupación por el número de muertes violentas al interior de cárceles y penitenciarías ni prevenga su ocurrencia [negando como racionalidad principal la lógica de los derechos humanos], significa la progresiva institucionalización de facto de la pena de muerte para las personas privadas de la libertad. Además de contrariar la Constitución de 1991 y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano, esta vía estimula el armamentismo en las cárceles como forma de proteger la vida y la integridad personal y/o como mecanismo para ejercer el poder por fuera de cualquier institucionalidad, hasta el punto de que actualmente existan serios indicios sobre la ocurrencia de desapariciones forzadas y secuestros al interior de las prisiones colombianas"[37].

En adelante, cualquier cosa se podía esperar de la administración del presidente Andrés Pastrana en materia carcelaria, pues "si los supremos responsables de las cárceles nada hacen y siguen ahí, jamás se resolverá este trágico problema"[38]. Apenas cuatro meses después de acaecido el combate en la cárcel La Modelo de Bogotá, el entonces director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Anders Kompass, presentó públicamente el informe preparado por la Misión Internacional antes aludida señalando que "en las cárceles de Colombia no hay un control civil ni un gobierno que pueda proteger la seguridad de los presos"[39].

---

[36] "Y el Ministro ah...", Op. cit., nota 19.

[37] Pronunciamiento de ONG colombianas, Op. cit., nota 31, pág. 2. Más adelante se advierte: "Si el Estado colombiano opta por garantizar la vida, la integridad personal y condiciones dignas de vida, las personas privadas de la libertad no tendrían posibilidad de armarse ni la necesidad ni el deseo de hacerlo. El problema es que nunca ha optado por esa vía. Simplemente dejó que la privación de la libertad se convirtiera en un negocio, en una transacción comercial legítima, en un objeto de mercado [al interior de las prisiones todo, absolutamente todo, tiene precio y por eso hay corrupción] y creyó que el mercado se auto-regulaba, que nunca podría traducirse en una espiral de violencia casi incontenible".

[38] "Y el Ministro ah...", Op. cit., nota 19.

[39] Antonio José Caballero, "Comisionado de la ONU critica situación de las cárceles colombianos", *Caracol Radio*, Bogotá, 27 de noviembre de 2001, en www.caracol.com.co

En opinión del ministro Rómulo González, sin embargo, la "descripción de las cárceles que hacen los internacionalistas no corresponde a lo que se vive en todos los penales del país. Sólo tomaron una muestra parcial que aún no entran [sic] a formar parte del plan de cambios generado por el Ministerio"[40]. Además, señaló que las críticas que contenía el informe no eran "fundadas" porque había sido elaborado "por burócratas internacionales que no conocen suficientemente la realidad nacional"[41].

En el límite máximo de la intransigencia, el Gobierno intentó negar la existencia de un profundo desbarajuste en el sistema carcelario que se expresa como desorden y descontrol[42]. "La Misión constató así mismo una extendida situación de ingobernabilidad y violencia que afecta la mayoría de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, derivados de una notable falta de capacidad de gestión de los recursos financieros, logísticos y humanos disponibles, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Inpec"[43]. Lo que en realidad constituye un verdadero infundio es la pretensión de negar que la dignidad humana es abiertamente pisoteada en los nueve principales establecimientos de reclusión del país cárceles visitados por la Misión Internacional y que el nuevo modelo de prisión que representa la penitenciaría Valledupar, desde que entró en funcionamiento, deja muchas dudas en materia de respeto de derechos humanos[44].

Lo único que faltaba era que la intransigencia condujera al Gobierno a desconocer abiertamente la legislación vigente. El interés de mostrar resultados en relación

---

40 "Ministro niega que penales sean 'infiernos' como afirma la ONU", *Caracol Radio*, Bogotá, 29 de noviembre de 2001, www.caracol.com.co La misión nunca habló de todas las prisiones. Es más, no tuvo problema en reconocer que "la calidad profesional y el compromiso de muchos funcionarios y funcionarias del Inpec". Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen, Op. cit., nota 6, párr. 18.

41 "Ministro niega que penales sean 'infiernos' como afirma la ONU", Op. cit., nota 40.

42 Contrasta con la posición sostenida por la administración del presidente Ernesto Samper Pizano. Después de describir las condiciones que conducen a que se produzcan violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advierte que "las autoridades colombianas reconocieron esta situación en reuniones con la Comisión durante su visita a Colombia". Más adelante señala que "la entonces ministra de Justicia, Almabeatriz Rengifo, reconoció la grave condición de hacinamiento en las cárceles así como la debilidad del Gobierno para invertir recursos en el sostenimiento de la infraestructura de las cárceles y penitenciarías comunes". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Op. cit., nota 5, párr. 9.

43 Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen, Op. cit., nota 6, párr. 14.

44 "Las condiciones de habitabilidad, el traslado de los reclusos siempre esposados y custodiados, el modelo de disciplina y el uso de la coerción física [varas de metal con goma] no guardan el principio del respeto a la dignidad humana. La Oficina ha recibido a lo largo del año múltiples quejas que señalan el incumplimiento de las normas del Inpec que establecen el perfil de las personas que deben estar internas en dicho centro, la limitación al ejercicio del derecho de defensa, así como malos tratos a los privados de la libertad y a sus familiares". Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 58º período de sesiones, doc. E/CN.4/2002/1, 28 de febrero de 2002, párr. 268.

con el cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional, llevó al Inpec a usurpar el ejercicio de funciones legislativas. La Corte había ordenado, mediante la sentencia T–153 de 1998, que debían ser separadas completamente las personas sindicadas de las condenadas, en un plazo máximo de cuatro años. Lo que se esperaba era que el Inpec recluyera a las personas sindicadas en las cárceles y a las personas condenadas en las penitenciarías, tal como lo establece la ley[45]. Sin embargo, el Inpec consideró que "teniendo en cuenta el número actual de internos, que se encuentran descontando pena en cárceles, es necesario reorganizar unos establecimientos como penitenciarías"[46]. De tal forma, los "establecimientos carcelarios en los cuales se tienen por motivos administrativos tanto internos descontando la condena como también sindicados, se requiere organizarlos como centros de reclusión en los que se encuentren debidamente separados los mencionados reclusos"[47].

En virtud de la facultad que le otorga la ley para crear otros centros de reclusión[48], el Inpec optó por desconocer y dejar sin efecto dos disposiciones legales que hasta ahora eran la única prenda de garantía para ofrecer un trato diferenciado a las personas sindicadas y condenadas. Con la adopción de esa medida, el Inpec parece empeñado en legalizar una situación de hecho, evade el trámite de una reforma legislativa del estatuto penitenciario y reduce a un asunto administrativo la obligación internacional de separar por categorías a las personas privadas de la libertad.

El interrogante con el que comienza el editorial que dedicó el diario *El Tiempo* al informe de la Misión Internacional, sigue vigente: "¿Hasta cuándo el Estado colombiano y los órganos de justicia van a seguir permitiendo, complacientes, que una parte de la población se consuma en los fuegos del infierno carcelario?"[49]. Las dos condiciones iniciales para que sea factible una administración penitenciaria que sea el resultado de una política pública cuyo centro sea el

---

45 El primer inciso del artículo 21 del Código penitenciario y carcelario dice: "Son cárceles los establecimientos de detención preventiva, previstos exclusivamente para retención y vigilancia de sindicados". El primer inciso del artículo 22 del Código penitenciario y carcelario dice: "Las Penitenciarías son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en los cuales ser ejecuta la pena de prisión mediante un sistema gradual y progresivo para el tratamiento de los internos".

46 Inpec, resolución 1139 de 26 de abril de 2002, por medio de la cual se clasifican y se determina la categoría de los establecimientos de reclusión, pág. 1.

47 Inpec, resolución 1288 de 9 de mayo de 2002, por medio de la cual se modifica, se aclara y se adiciona unos artículos de la resolución n.º 01139 del 26 de abril de 2002, pág. 1.

48 Artículos 16 y 20 del Código penitenciario y carcelario.

49 "Cárceles, vecinas del infierno" (editorial), Op. cit., nota 12.

respeto y la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad son, sin lugar a dudas, la disposición a reconocer las dimensiones de la crisis carcelaria y la voluntad de superar una inveterada actitud negligente. Mientras no se avance en el propósito de hacerlas realidad, tal como lo pretendió la Corte Constitucional, la crisis carcelaria se irá profundizando y las agencias gubernamentales del Estado seguirán intentando ocultar su responsabilidad.

II. Inversión en infraestructura carcelaria

La vetustez de la infraestructura carcelaria existente, la ausencia de programas eficaces de reposición y mantenimiento de ésta, y la precariedad del conjunto de servicios básicos necesarios orientados a preservar la dignidad de las personas privadas de la libertad podrían ser asuntos del pasado si el Estado colombiano destinara los recursos adicionales para la inversión en infraestructura carcelaria. Así lo recomendó el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas[50], lo consideró la Corte Constitucional al aludir a "la deuda de la Nación para con los reclusos"[51] y lo advirtió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al señalar que "también debe ser prioritario para el Estado construir nuevas cárceles y mejorar y expandir la infraestructura que existe"[52]. Abundó todavía en más detalles la recomendación de la Misión Internacional:

> "Si bien se ha demostrado que la construcción de cárceles en países en vías de desarrollo, además de resultar relativamente muy onerosa, no resuelve en el mediano y largo plazos los altos índices de criminalidad ni de hacinamiento carcelario, en algunas situaciones particulares de grave déficit de infraestructura, como es dable observar en la mayoría de las cárceles y penitenciarías de Colombia, el apoyo a la promoción de inversión estatal en el sector puede resultar indispensable para superar las graves deficiencias en la capacidad instalada de plazas en sus dilapidadas cárceles. Por ello y en virtud de la delicada naturaleza del impacto de tales decisiones, se considerará la ventaja de máxima reserva con respecto a la decisión de construcción de cárceles. Se recomienda, en tales circunstancias, contratar asesoramientos o dictámenes de organismos multilaterales expertos e imparciales, especialmente,

---

50 "Refiriéndose en particular al problema del hacinamiento en las cárceles, el Comité propone que se examine la posibilidad de dictar otro tipo de sentencias, que permitan que las condenas se sirvan en la comunidad, y que se destinen más recursos para aumentar la capacidad y mejorar las condiciones del sistema penitenciario". Comité de Derechos Humanos, *Informe del Comité de Derechos Humanos. Examen del cuarto informe periódico de Colombia*, 52º período de sesiones, doc. CCPR/C/79/Add.76, 5 de mayo de 1997, párr. 39.

51 Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, numeral 57, págs. 99 y 100, numeral 57.

52 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Op. cit., nota 5, pág. 380. En ese sentido, en quinto lugar, al Estado colombiano que "amplíe la capacidad física de los establecimientos carcelarios".

> en la región, el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Atención del Delincuente (ILANUD)"[53].

Frente a esa evidente urgencia del sistema carcelario, las autoridades responsables de su funcionamiento inveteradamente han esgrimido como comodín el argumento de la ausencia de recursos. Su utilización les ha servido para terminar justificando los tratos indignos y crueles a que son sometidas las personas privadas de la libertad desde que ingresan a cualquiera de los establecimientos de reclusión de un sistema en el que reina hace tiempo el hacinamiento. Coincide, no obstante, que casi siempre que hacen alusión a la precariedad económica para superar la situación de hacinamiento, inmediatamente prometen que hacia el futuro esa situación cambiará y que se puede tener la seguridad de que el sistema penitenciario contará con una mayor capacidad de reclusión y unos mejores servicios. Vale la pena citar el primer informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Colombia, que data de 1981, para mostrar qué poca novedad representan las promesas y explicaciones de presidentes, ministros y directores del sistema de prisiones en materia de inversión en infraestructura carcelaria:

> "En la entrevista sostenida el 21 de abril de 1980, el Presidente de la República [Julio César Turbay Ayala] explicó a la Comisión, en este aspecto, que la situación de los establecimientos carcelarios en Colombia no se puede considerar que es confortable, lo que da lugar a hacinamientos, en especial en las provincias, y que ello se debe tanto al aumento de la población como a las limitaciones fiscales. Agregó que con motivo de la reforma constitucional de 1979, se hará una inversión sustancial en el presupuesto nacional, destinada a mejorar la situación de los centros penitenciarios"[54].

Transcurridos 17 años a partir de las declaraciones del presidente Julio César Turbay Ayala, una explicación similar dio el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano al Congreso de la República. El entonces ministro de Justicia y del Derecho, Carlos Medellín, reiteró que "los recursos para los proyectos de inversión del Inpec, principalmente para el mejoramiento de los establecimientos en aras de impulsar los procesos de resocialización y mejoramiento

---

[53] Federico Marcos Martínez, Morris Tidball-Binz y Raquel Z. Irigoyen, Op. cit., nota 6, párr. 17.

[54] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia*, Washington, OEA/Ser.L/V/II.53 doc. 22, 30 de junio de 1981, pág. 100, num. 6.

del hábitat carcelario, han sido totalmente insuficientes"[55]. En su intervención ante la sesión plenaria del Senado de la República del 15 de abril de 1997, el alto funcionario agregó que 13.800 nuevos cupos estarían habilitados al finalizar 1999[56].

Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango, el argumento de la falta de dinero fue sustituido por el enjuiciamiento histórico de los gobiernos liberales en materia carcelaria, desde el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986–1990) hasta el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano (1994–1988). Según el ministro de Justicia y del Derecho, Rómulo González, "las anteriores administraciones no se preocuparon por construir nuevas cárceles y penitenciarías para atender la creciente demanda de cupos"[57]. De otra parte, las promesas sobre la erradicación del hacinamiento se sofisticaron. A escasos 52 días de que concluyera el período de gobierno, el Ministerio de Justicia y del Derecho hacia un extraño balance sobre sus realizaciones en materia carcelaria, pues se refería a resultados obtenidos en el futuro: "Con la construcción de 6 penitenciarías, 13 pabellones, 2.182 celdas, la refacción de otras 5.768 y a pesar de que la población reclusa aumentó en más de 6.900 internos, se logró bajar el hacinamiento del 38% en 1998 a diciembre de 2002"[58].

Allende las promesas, las metas sobre la inversión en infraestructura carcelaria previstas por el poder ejecutivo, durante el período analizado, técnicamente fueron establecidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación mediante dos docu-

---

55 Respuesta del ministro de Justicia y del Derecho, Carlos Medellín Becerra, al cuestionario formulado por el senador Heraclio Fernández, Bogotá, 15 de abril de 1997, pág. 14. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas registró las explicaciones dadas por un delegado del Gobierno de Colombia, por esa misma época. "El Sr. Malagón (Colombia) dice que ha habido una lamentablemente falta de inversiones en infraestructura de prisiones. El principal problema es el gran hacinamiento, ya que faltan unas 9.000 plazas en las cárceles. Se ha preparado un programa para construir prisiones y adaptar las existentes, con el que se espera conseguir casi 14.000 plazas nuevas. Otro plan se refiere a la creación de unidades psiquiátricas especiales. La ley también prevé anexos separados para los presos indígenas". Comité de Derechos Humanos, *Acta resumida de la 1568 sesión del Comité de Derechos Humanos, celebrada el 31 de marzo de 1997. Informe de Colombia*, 59º período de sesiones, doc. CCPR/C/SR.1568, 24 de octubre de 2000, párr. 40.

56 Intervención del ministro de Justicia y del Derecho, Carlos Medellín Becerra, ante la sesión plenaria del Senado de la República, *Gaceta del Congreso*, Bogotá, n.º 105, abril de 1997, pág. 16.

57 Carta de respuesta de Rómulo González Trujillo, ministro de Justicia y del Derecho, al cuestionario formulado por el representante Samuel Ortegón Amaya, Bogotá, 10 de agosto de 2001, pág. 2. En ese mismo sentido ver "Minjusticia dice que la crisis carcelaria también le compete a los liberales", *Caracol Radio*, Bogotá, 3 de julio de 2001, en www.caracol.com.co

58 Ministerio de Justicia y del Derecho, Fondo de Infraestructura Carcelaria e Inpec, Op. cit., nota 17, pág. 1-11. Cabe anotar que la tasa más alta de hacinamiento más alta, durante 1998, fue 35,52% que se registró en el mes de julio. Así mismo, 15,92% fue la tasa de hacinamiento correspondiente a diciembre de 2002.

mentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El documento Conpes 2797 de 1995[59] estableció las metas de inversión durante la administración del presidente Ernesto Samper Pizano, mientras que el documento Conpes 3086 de 2000[60] las fijó para la segunda mitad de la administración del presidente Andrés Pastrana Arango.

A. Metas y resultados durante el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano (1994–1998)

En el documento Conpes 2797 de 1995 se parte de reconocer que la situación de hacinamiento carcelario persiste en la medida en que se redujo el monto de inversión para el conjunto de cárceles y penitenciarías corrientes, mientras que casi la cuarta parte de los recursos para invertir en infraestructura carcelaria, entre 1988 y 1995, se destinó a la construcción de pabellones de alta seguridad[61]. El derrotero general de la inversión en infraestructura carcelaria está enunciado en el noveno punto de la política penitenciaria:

> "Desarrollar la política penitenciaria y carcelaria de construcción, reposición, adecuación, recuperación y mejoramiento de la infraestructura de los centros carcelarios, de acuerdo con los parámetros internacionales que garanticen la seguridad, el hábitat y el tratamiento de los reclusos, en concordancia con las prioridades enunciadas en el diagnóstico. Este desarrollo se llevará a cabo en tres etapas. En la primera etapa se adelantará la construcción de 2 centros penitenciarios [Complejos Metropolitanos de Santafé de Bogotá y Antioquia] y la construcción de establecimientos especiales para dar cumplimiento al artículo 29 de la ley 65 de 1993, que ordena la organización de centros especiales para funcionarios públicos particularmente; y la terminación de 6 centros carcelarios [Barranquilla, San Andrés, Girardot, Santa Rosa de Viterbo, Caicedonia y Florencia]. La segunda etapa contempla la construcción de 3 centros carcelarios para reponer los existentes en Ibagué, Cali y Valledupar, dado el grado de envejecimiento y deterioro; y la construcción de un establecimiento carcelario de máxima seguridad. La tercera etapa contempla la construcción de 4 centros carcelarios en Arauca, Pereira, Barrancabermeja y Yopal, para reemplazar los existentes que, como los anteriores,

---

59 Departamento Nacional de Planeación, *Política penitenciaria y carcelaria,* Bogotá, Documento Conpes 2797, 19 de julio de 1995.

60 Departamento Nacional de Planeación, *Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria,* Bogotá, Documento Conpes 3086, 14 de julio de 2000.

61 En efecto, 180 cupos en Itagüí (Antioquia), 74 en Medellín (Antioquia), 80 en Bogotá, 50 en Cali (Valle) y 30 en Palmira (Valle) representaron el 23,7% del total de la inversión en infraestructura carcelaria. Cada cupo de estos 414 tuvo un costo de 45 millones de pesos. Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 59, pág. 7 y Cuadro 10: Participación de la inversión en infraestructura de alta seguridad en la inversión de cárceles, 1990–1995.

> se encuentran deteriorados, sin la seguridad requerida y sin posibilidades de adecuarlos"[62].

Aunque las metas no señalan el total de cupos carcelarios que serían habilitados durante la administración, sólo el cronograma de terminación de las nuevas construcciones indica que entre octubre de 1995 y diciembre de 1997 se finalizaría la construcción de la penitenciaría El Bosque en Barranquilla (Atlántico)[63], tres cárceles de circuito (San Andrés[64], Caicedonia[65] y Florencia[66]) y dos cárceles de distrito judicial (Santa Rosa de Viterbo[67] y Medellín), que aportarían más de 1.200 nuevos cupos carcelarios[68]. En 1996, el Gobierno anunció que habilitaría 2.690 nuevos cupos carcelarios durante 1996 y 1997[69]. Así mismo, en el primer trimestre de 1997, el Ministerio de Justicia y del Derecho anunció la implementación de un plan estratégico de remodelación, ampliación y construcción de cárceles y penitenciarías llamado Plan Recluso I, que tenía como objetivo habilitar un total de 13.085 cupos entre 1996 y 1997[70]. Ya en el

---

62 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 59, pág. 10. La Corte Constitucional precisa: "La construcción del Complejo Metropolitano de Santafé de Bogotá debía generar 3.000 cupos e iniciarse inmediatamente. Igual sucedía con la penitenciaría de Antioquia, que tendría capacidad para 1.500 cupos. La reclusión especial se erigiría en Chiquinquirá. De otra parte, para finales del gobierno del presidente Samper se preveía la construcción de las cárceles de Ibagué [1.000 cupos], de Cali [2.500 cupos] y de Valledupar [400 cupos], así como de una cárcel de máxima seguridad para 300 internos". Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, pág. 70, numeral 29.

63 Comenzó a funcionar en diciembre de 1995 con una capacidad de reclusión de 600 cupos. Ese mes fueron recluidas 23 personas privadas de la libertad. Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales*, Bogotá, mimeo, diciembre de 1995.

64 Comenzó a funcionar en junio de 1997 con una capacidad de reclusión de 138 cupos. Supuso un incremento de 54 cupos porque fue abolida la anterior cárcel de circuito que tenía una capacidad de reclusión de 84 cupos. Ibid.

65 Desde enero de 1995 hasta diciembre de 1999, tenía habilitada una capacidad de reclusión de 45 cupos. En enero de 2000, su capacidad de reclusión se incrementó en 19 cupos (64 cupos). Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales*, Bogotá, mimeo, enero de 1995 a enero de 2000.

66 Desde enero de 1995 hasta octubre de 1998, tenía una capacidad de reclusión de 150 cupos. A partir de noviembre de 1998, incrementó su capacidad de reclusión en 132 cupos (282 cupos). Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales*, Bogotá, mimeo, enero de 1995 a noviembre de 1998.

67 La nueva cárcel de distrito judicial de Santa Rosa de Viterbo (Antioquia) comenzó a funcionar en enero de 1999. La antigua siguió funcionando hasta marzo de 2000. Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales*, Bogotá, mimeo, enero de 1995 a marzo de 2000.

68 Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 59, cuadro 17: Cronograma de terminación de construcciones y remodelación de cárceles. El resto de la inversión en infraestructura tenía dos destinos: la iniciación de las construcciones de los complejos carcelarios metropolitanos en Bogotá y Medellín (Antioquia), proyectados con una capacidad para recluir a tres mil personas privadas de la libertad y 1.500, respectivamente; y la realización de obras de adecuación, remodelación y mantenimiento en 21 centros de reclusión.

69 Ministerio de Justicia y del Derecho, *Memoria al Congreso nacional, 1995-1996*, Bogotá, Imprenta Nacional, julio de 1996, pág. 174.

70 Carta de respuesta de Almabeatriz Rengifo López, ministra de Justicia y del Derecho, al cuestionario formulado por el representante Benjamín Higuita Rivera, Bogotá, 5 de mayo de 1997, págs. 5 a 11.

segundo semestre de 1997, ese Ministerio afirmaba que "para 1997, se espera la culminación de las obras que van a generar una cifra de cercana a los 2.000 cupos adicionales. Con los nuevos proyectos que inician su ejecución en 1997 y los inscritos para 1998, se espera tener en 1999 la cantidad de 5.634 nuevos cupos"[71].

La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos tomó nota de las promesas oficiales hechas durante 1997 y a comienzos de 1998[72]. Posteriormente, registró su incumplimiento en los siguientes términos: "el anuncio de construcción de nuevas cárceles que se hiciera el año pasado no tuvo continuidad ni realización material este año"[73].

Al finalizar la administración del presidente Ernesto Samper, el balance elaborado parece desconocer la existencia de los insistentes anuncios sobre ambiciosos planes de construcción de nuevas cárceles para el cuatrienio. "Como puede apreciarse la solución de los problemas en este ámbito han [sic] sido de [sic] gran prioridad para el Ministerio de Justicia y del Derecho y para el Inpec. Se han logrado importantes avances en el período 1995-1997, tales como la generación de 2.128 nuevos cupos y mejoró [sic] el hábitat en 35 establecimientos"[74].

Es un despropósito llamar avance a lo que en realidad fue un fracaso en materia de ampliación de la capacidad carcelaria del Inpec. En función de justificarlo, se recurrió una vez más a la consabida explicación de la precariedad presupuestal: "la baja asignación de recursos en cada vigencia fiscal impide que la infraestructura carcelaria y penitenciaria se desarrolle acorde a las necesidades y a la demanda"[75]. En esta ocasión, empero, la explicación se cae por el peso mismo de las razones aducidas. En efecto, entre enero de 1993 y abril de 1997, el Inpec "invirtió en proyectos de construcción, remodelación y mantenimiento de establecimientos carcelarios más de 54 mil millones de pesos,

---

71 Ministerio de Justicia y del Derecho, *Memoria al Congreso Nacional, 1996-1997*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1997, pág. 187.

72 "A principios de 1998, el Gobierno ha anunciado planes para la construcción de nuevas cárceles, contemplando la posibilidad de recurrir a la inversión privada". Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 54º período de sesiones, doc. E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998, párr. 156.

73 Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 55º período de sesiones, doc. E/CN.4/1999/8, 16 de marzo de 1999, párr. 64.

74 Ministerio de Justicia y del Derecho, *Memoria al Congreso nacional, 1997-1998*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998, pág. 53.

75 Ministerio de Justicia y del Derecho, Op. cit., nota 71.

inversión con la cual, de acuerdo con los datos suministrados por el Inpec, se incrementó la capacidad de reclusión de 28.252 [...] a 28.332 [cupos], es decir, [se amplió] para 80 internos"[76].

B. Metas y resultados durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango (1998–2002)

Durante los primeros 18 meses de gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango no se avanzó nada en el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura carcelaria, ni en la construcción de nuevas prisiones. En efecto, entre agosto de 1998 y diciembre de 1999, la capacidad total de reclusión del Inpec pasó de 32.862 a 33.576 cupos, es decir, tan sólo se incrementó en 714 cupos[77]. Como lo dijera la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "el incremento del presupuesto destinado al sistema carcelario no se ha reflejado en la solución de los problemas que lo vienen afectando. El hacinamiento, la inseguridad y las malas condiciones que rodean la detención, no han sido enfrentados por el Estado con una política penitenciaria consecuente"[78].

Para el tiempo restante de esa administración (2000–2002), el documento Conpes 3086 de 2000 estableció un plan de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria[79]. Según éste, una inversión total de más de 346 mil millones de pesos para construir infraestructura nueva y ampliar la existente[80] generaría

[76] Contraloría General de la República, *Informe de la Contraloría sobre aspectos penitenciarios*, Bogotá, mimeo, junio de 1997, pág. 11. En abril de 1997, la capacidad de reclusión efectiva era sólo de 28.271 cupos porque no se encontraban en servicio los 11 cupos de la cárcel Mompox (Bolívar) y los 50 de la cárcel de Manzanares (Caldas).

[77] Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales*, Bogotá, mimeo, 31 de agosto de 1988 y 31 de diciembre de 1999.

[78] Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 56º período de sesiones, doc. E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000, párr. 178.

[79] Es significativo que en el documento se omita cualquier alusión a la orden proferida al Inpec, al Ministerio de Justicia y del Derecho, y al Departamento Nacional de Planeación por la Corte Constitucional, para que formulen un "plan de construcción y refacción carcelaria tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida digna en los penales [y lo ejecuten] en un término máximo de cuatro años, de conformidad con los establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones". Corte Constitucional, sentencia T–153 de 1998, pág. 105. De tal forma, queda la impresión de que el plan es el resultado de una espontánea voluntad política de resolver el problema de hacinamiento del sistema carcelario y penitenciario. Además, el documento Conpes determinó que 16.700 millones de pesos sería el monto total destinado para la recuperación, el mantenimiento y el mejoramiento del conjunto de la infraestructura a cargo del Inpec. Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 60, págs. 8 y 9.

[80] Además, el documento Conpes determinó que 16.700 millones de pesos sería el monto total destinado para la recuperación, el mantenimiento y el mejoramiento del conjunto de la infraestructura a cargo del Inpec. Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 60.

un total de 24.628 nuevos cupos, de los cuales 20.828 corresponderían a 16 nuevos establecimientos de reclusión y un pabellón especial en la penitenciaría de Bogotá, mientras que 3.800 corresponderían a la construcción de 13 pabellones de mediana seguridad en los establecimientos de reclusión existentes[81]. El plan, además, estableció los plazos en que estarían construidos y entrarían en funcionamiento los nuevos establecimientos de reclusión y los nuevos pabellones.

Los 20.828 cupos de los nuevos establecimientos de reclusión se distribuían de la siguiente manera: 11 centros penitenciarios regionales de mediana seguridad (17.600 cupos); un centro penitenciario de alta seguridad en Antioquia (400 cupos); un centro carcelario indígena en Silvia (Cauca) (300 cupos); una colonia agrícola en los Llanos Orientales (500 cupos); un pabellón para las personas sindicadas y condenadas pertenecientes a la Fuerza Pública en la penitenciaría La Picota de Bogotá (100 cupos); terminación de la penitenciaría de Valledupar (Cesar) (1.600 cupos); y terminación de la penitenciaría de Apartadó (Antioquia) (328 cupos).

Al finalizar 2000, el pabellón para las personas sindicadas y condenadas pertenecientes a la Fuerza Pública en la penitenciaría La Picota de Bogotá, la penitenciaría de Valledupar (Cesar) y la penitenciaría de Apartadó (Antioquia) aportarían 2.028 nuevos cupos al sistema penitenciario. Sin embargo, sólo entraron en funcionamiento los dos primeros establecimientos, es decir, se amplió la capacidad de reclusión en apenas 1.700 nuevos cupos que corresponden al 83,83% de los programados.

Al finalizar 2001, las penitenciarías de mediana seguridad de Acacías (Meta) y de Cómbita (Boyacá), el centro penitenciario de alta seguridad de Antioquia, la penitenciaría de Popayán (Cauca) y el centro de reclusión indígena en Silvia

[81] Uno de los frentes de acción del Fondo de Infraestructura Carcelaria (Fic) es la "**ampliación y adecuación** de la infraestructura existente en la cual se construyen pabellones tipo Fic, cada uno para 200 internos y se hacen las adecuaciones requeridas para el funcionamiento adecuado del establecimiento en sanidad, educación, deportes, talleres, etc.". Según el Ministerio de Justicia y del Derecho en "el diseño de **prototipos de establecimiento carcelario, con Pabellones y Celdas Tipo** denominados **Modelo FIC**, primará el concepto de la calidad de vida de los internos, como premisa resocializante". Ministerio de Justicia y del Derecho, *Informe de gestión julio 2001–julio 2002*, Bogotá, numerales 22 y 26, en www.minjusticia.gov.co/gestion
El Gobierno afirma que la construcción de los 13 pabellones, algunos en establecimientos distintos a los inicialmente previstos, permitió habilitar 5.672 cupos. Ministerio de Justicia y del Derecho, Fondo de Infraestructura Carcelaria e Inpec, Op. cit., nota 17. Se obvia un análisis de estos resultados ya que no se cuenta con información consolidada.

(Cauca) aportarían 5.500 cupos más al sistema penitenciario. Sin embargo, en el plazo previsto sólo entró en funcionamiento la penitenciaría de Acacías (Meta), es decir, se amplió la capacidad de reclusión en apenas 1.600 cupos que corresponden al 29,1% de los programados. En 2002, estaban listas y comenzaron a funcionar las penitenciarías de Cómbita (Boyacá) y Popayán (Cauca) que aportaron otros 3.200 cupos, de manera que extemporáneamente se habilitó el 87,28% de los cupos programados para 2001.

Al finalizar 2002, una penitenciaría de mediana seguridad "que posiblemente se ubique en Chocontá"[82], tres más en Antioquia[83], otra en Quibdó (Chocó), una más en Armenia (Quindío) y otras dos en Girón (Santander) y La Dorada (Caldas) aportarían 13.300 cupos más al sistema penitenciario. En diciembre de 2002, sólo se encontraban en construcción las dos últimas que, según el Ministerio de Justicia y del Derecho, "estarán al servicio en el primer semestre del próximo año [2003]"[84], es decir que no se habilitó ninguno de los cupos programados para 2002.

En conjunto, entre 2000 y 2002, el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango efectivamente construyó y puso en funcionamiento cuatro penitenciarías (6.400 cupos) y un pabellón especial (100 cupos), así como comenzó la construcción de dos penitenciarías más (3.200 cupos), pero dejó de construir seis penitenciarías de mediana seguridad (9.600 nuevos) y cuatro establecimientos de reclusión más (1.528 cupos). A pesar de anuncios variopintos del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Fondo de Infraestructura Carcelaria (Fic) incumplió en 53,43% el plan trienal de nuevas construcciones que formuló en coordinación con el Ministerio de Justicia y con el Departamento Nacional de Planeación y que fue aprobado por el Conpes, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T–153 de 1998.

El 31 de diciembre de 2002, la tasa de hacinamiento registró un valor de 16,22%[85]. En consecuencia, quedó en evidencia que era irresponsable anunciar

[82] Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, *Gestión a corto, mediano y largo plazo en el sistema penitenciario y carcelario del país*, Bogotá, mimeo, 2000, pág. 4.

[83] Estarían ubicadas en jurisdicción de los municipios antioqueños de Yarumal, Santa Rosa de Osos y San Pedro. Ministerio de Justicia y del Derecho, *Memoria al Congreso nacional, 2000-2001*, Bogotá, Imprenta Nacional, julio de 2001, pág. 82.

[84] Ministerio de Justicia y del Derecho, Fondo de Infraestructura Carcelaria e Inpec, Op. cit., nota 17.

[85] Ese día la población carcelaria del conjunto de los establecimientos carcelarios y penitenciarios colombianos administrados por el Inpec ascendió a 52.936 personas, de las cuales 49.606 (93,71%) eran hombres y 3.330 (6,29%) mujeres; 22.007 (41,57%) estaban internas en calidad de sindicadas y 30.929 (58,43%) habían sido

el 11 de junio de 2002 –no como promesa, sino como certeza pública– que 3% sería la tasa de hacinamiento del último día del año[86]. Si como estaba programado, el Gobierno hubiera puesto en funcionamiento oportunamente los 3.200 cupos de las penitenciarías de La Dorada (Caldas) y Girón (Santander), así como hubiera construido y puesto en funcionamiento otros 11.128 cupos previstos, la capacidad efectiva de reclusión del Inpec hubiera sido considerablemente mayor. En efecto, 59.875 cupos no sólo alcanzarían para recluir a las 52.936 personas que estaban privadas de la libertad, en diciembre de 2002, sino que los 6.939 cupos restantes hubieran servido para albergar a la población sindicada y condenada que se encontraba irregularmente recluida en centros provisionales de detención.

En suma, durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango "la acción del Estado se concentró principalmente en la construcción de centros de reclusión para albergar a personas condenadas y la remodelación de otros centros destinados a la detención de personas sindicadas"[87]. En definitiva, según sus propios datos estadísticos, el Inpec amplió efectivamente la capacidad de reclusión de los establecimientos bajo su administración en 11.464 cupos, lo cual hizo que la tasa de hacinamiento pasara de 34,09%, en agosto de 1998, a 15,22%, en julio de 2002[88]. No obstante, esa administración perdió la oportunidad histórica de ir más allá de la tesis que sostuvo a mediados de 2001:

---

condenadas en primera o en segunda instancia. Los cupos existentes para esa fecha eran 45.547, de tal manera que un sobrecupo de 7.389 personas generaba una tasa de hacinamiento equivalente al 16,22%. Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales*, Bogotá, mimeo, diciembre de 2002. El Inpec cuenta 120 cupos más que no se encontraban en funcionamiento.

86 Calculada tomando como dato del total de la población carcelaria 51.300 personas, lo cual supone que el Gobierno asumió como capacidad instalada en funcionamiento un número de cupos que oscilaría entre los 49.760 y los 49.800. Ministerio de Justicia y del Derecho, Fondo de Infraestructura Carcelaria e Inpec, Op. cit., nota 17.

87 Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 59º período de sesiones, doc. E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, párr. 84.

88 En agosto de 1998, la población carcelaria del conjunto de los establecimientos carcelarios y penitenciarios colombianos administrados por el Inpec ascendió a 44.065 personas y los cupos existentes para esa fecha eran 32.862, de tal manera que un sobrecupo de 11.203 personas generaba una tasa de hacinamiento equivalente a 34,09%. No se entiende por qué el Gobierno habla de un hacinamiento de 38%, en 1998, cuando la tasa de hacinamiento de ese año osciló entre 26,29% (registrada en mayo) y 35,52% (registrada en noviembre). En julio de 2002, la población carcelaria del conjunto de los establecimientos carcelarios y penitenciarios colombianos administrados por el Inpec ascendió a 51.074 personas y los cupos existentes para esa fecha eran 44.326, de tal manera que un sobrecupo de 6.748 personas generaba una tasa de hacinamiento equivalente a 15,22%. Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Población interna según sexo, capacidad y situación jurídica - 2002* Bogotá, 31 de marzo de 2003, en www.inpec.gov.co

> "Dentro de las fórmulas para enfrentar el hacinamiento están la alternatividad penal y una mayor eficiencia en la administración de justicia. No obstante, aunque debe emprenderse acciones en ambos sentidos, estas no constituyen soluciones a corto plazo. La construcción de nuevos centros de reclusión aparece como una alternativa viable con la que si bien, no logra disminuirse completamente el exceso de población carcelaria, se pueden obtener, más pronto, efectos positivos sobre la solución del problema"[89].

III. Medidas legislativas

Durante el período analizado, el poder ejecutivo privilegió la construcción de nuevos centros de reclusión como la alternativa más inmediata para superar el hacinamiento carcelario[90]. Ocasionalmente pretendió contribuir a la descongestión de las cárceles mediante el impulso de alguna iniciativa legislativa, como ocurrió con la ley 415 de 1997, que denominó ley de alternatividad penal. Sin embargo, su posición fue diametralmente opuesta en relación con el proyecto de ley mediante el cual se buscaba conceder una rebaja de penas, que fue una propuesta de la Conferencia Episcopal de Colombia.

El gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano sancionó la ley 415, el 19 de diciembre de 1997, en medio de permanentes jornadas de desobediencia civil de las personas privadas de la libertad[91] y después de un controvertido trámite legislativo[92]. A pesar de que se dio a conocer como ley de alternatividad penal, ésta no dispuso nada en relación con la posibilidad de establecer y aplicar penas alternativas, es decir, sanciones distintas a la privación de la libertad que puedan ser impuestas cuando quede comprobada la responsabilidad de la

---

89 Ministerio de Justicia y del Derecho, Op. cit., nota 83, págs. 80 y 81.

90 Vale la pena recordar la opinión de la Comisión Colombiana de Juristas al respecto: "En ningún momento puede considerarse que la solución del hacinamiento y las deplorables condiciones de vida de las personas privadas de libertad se reduce a la construcción de más y mejores centros carcelarios. La respuesta jurídica a tan compleja situación debe entrar a considerar la eficiencia y la eficacia de la administración de justicia penal y el respeto al debido proceso, y en particular la observancia de la excepcionalidad de la detención preventiva y el respeto al derecho a estar libre de detenciones arbitrarias". Comisión Colombiana de Juristas, *Memorial el derecho amicus curiae. El régimen internacional de protección de los derechos de las personas privadas de libertad*, Bogotá, mimeo, 20 de abril de 1998, pág. 4.

91 "En el curso de 1997 tuvieron lugar más de 50 motines protagonizados por los reclusos en reclamo de respuestas serias al hacinamiento que se ven sometidos, sanciones efectivas a la corrupción administrativa en el interior de los centro penitenciarios, mejoras en la atención médica, acceso real a programas de rehabilitación social y asignación de recursos suficientes para un ágil funcionamiento del sistema judicial". Comisión de Derechos Humanos, Op. cit., nota 44.

92 "Diciembre: las convulsiones de la alternatividad penal", *Desenrejar - Boletín sobre situación carcelaria*, Bogotá, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, n.º 3 y 4, págs. 3 a 15.

comisión de una conducta punible. Más bien, "su contenido se limitó a modificar los requisitos que las personas condenadas deben llenar para obtener la libertad condicional, a autorizar el desarrollo de trabajos comunitarios como actividad válida para obtener la redención de pena, y a establecer una nueva modalidad de permisos de salida sin vigilancia por un tiempo de 15 a 60 días, así como los permisos durante los fines de semana y días festivos"[93]. Sin embargo, no es gratuito que se haya insistido en su equívoca denominación:

> "En el Código penitenciario y carcelario, que funciona como un simple reglamento de prisiones, no se ve otra cosa que medidas que no constituyen alternativas a la prisión sino simples mecanismos de liberación por tiempo determinado [...] Pese a lo limitado de estas medidas y a la inaplicación por parte del Inpec, se ha dado en Colombia por llamar a estas medidas de alternatividad penal, reflejando no sólo una incomprensión del término sino un uso efectista con él, con lo que se tiende a desarmar la protesta de los internos y a evitar la aplicación de verdaderas medidas que hagan de la prisión la *ultima ratio* que es el sistema penal" [94].

De otra parte, el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango objetó el proyecto de ley mediante el cual se concedía una rebaja de penas con ocasión del advenimiento del tercer milenio. Según el entonces defensor del Pueblo, José Fernando Castro, hubiera logrado "un parcial alivio al grave hacinamiento existente en nuestras cárceles y [contribuido] a evitar la violación de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad"[95]. A pesar de que el Gobierno no formuló ningún reparo, más allá de la cuantía de la pena que debía ser rebajada[96], el 13 de julio de 2000, el ministro de Justicia y del Derecho, Rómulo González, esgrimió el siguiente razonamiento para sustentar la decisión de objetar el proyecto de ley aludido:

> "Para todos es claro que se viven momentos difíciles en materia carcelaria, pero el compromiso adquirido por el Gobierno nacional muestra resultados concretos a la fecha, con miras a eliminar del todo los conflictos que se presentan en las diferentes cárceles del país. Es por esto que hoy puede mostrarse como éxito en el adelanto

93 David Martínez, "Situación carcelaria en Colombia, 1997-1999", *Desenrejar - Boletín sobre situación carcelaria*, Bogotá, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, n.º 8, 9 y 10, enero-diciembre de 1999, pág. 3.

94 Erika Márquez y Farid Benavides, *Disciplina y control en el derecho penal*, Bogotá, Ediciones Nueva Jurídica, marzo de 2000, pág. 47.

95 Carta del Defensor del Pueblo al Presidente de la República de Colombia, Bogotá, 6 de julio de 2000, pág. 1.

96 "Cumplido el trámite legislativo, algunos funcionarios del Estado han manifestado su intención de objetarla por inconveniente, olvidando que fue el Gobierno, por recomendación del Consejo Nacional de Política Criminal, quien redujo la propuesta de la Iglesia a una sexta parte, sin reparo adicional". Carta del Presidente de la Conferencia Episcopal al Presidente de la República de Colombia, Medellín, 20 de junio de 2000, pág. 1.

> de la gestión en este campo, las modernas y sofisticadas instalaciones de la cárcel de Valledupar (Cesar) para 1.600 reclusos; el inicio de las obras [de] construcción de la cárcel de mediana seguridad de Acacías (Meta), que contará con un cupo para 1.600 reclusos; la apertura de la licitación para la construcción de la cárcel de Popayán (Cauca), también con cupo para 1.600 reclusos; el desarrollo de proyectos que permitirán este año iniciar la construcción de otra cárcel de mediana seguridad para 1.600 reclusos y la construcción de una cárcel de alta seguridad para 400 más. En total se busca y se logrará la consecución en total de 12.100 nuevos cupos para cumplir el compromiso del Gobierno.
> "No obstante, dicho compromiso no se ve atendido ni correspondido por el comportamiento de los reclusos en las cárceles que hoy se encuentran en funcionamiento"[97].

En general, los dos últimos gobiernos renunciaron a la posibilidad de aportar a la resolución de la crisis carcelaria estimulando la construcción de una política criminal garantista[98]. Sólo eso explica que en dos ocasiones se haya frustrado la reforma integral del Código penitenciario y carcelario, a pesar de los llamados hechos y de los respaldos expresados por la comunidad internacional[99]. De tal forma, la resistencia a que las políticas y los procedimientos del sistema penal se orienten mediante la estricta observancia del principio que afirma el carácter excepcional de la detención preventiva, le concede la razón al Inpec:

> "[E]l hacinamiento si bien es un fenómeno que materialmente debe soportar el régimen carcelario, la causa estructural de su presencia deriva formalmente de la justicia penal en particular. Si se quiere coloquialmente el Inpec es víctima o de la dureza de la legislación sustantiva y procesal penal, o de la inflación en las decisiones que imponen privación de la libertad; o de la efectividad del sistema de justicia penal; o de las fallas de ese mismo sistema de justicia penal. No es la institución carcelaria quien determina la privación o no de la libertad de los individuos"[100].

---

97 Presidencia de la República, "Objeciones", *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta nacional, n.º 44.084, 14 de julio de 2000, pág. 12.

98 La Oficina en Colombia del ACNUDH ha sido particularmente insistente en señalar que la adopción de una política criminal garantista sería decisiva para la superación de la crisis carcelaria. Comisión de Derechos Humanos, Op. cit., nota 44, párr. 364.

99 Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 57º período de sesiones, doc. E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001, párr. 278, recomendación n.º 10; Comisión de Derechos Humanos, *Declaración del Presidente del 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, 57º período de sesiones, OHCHR/STM/01/02, abril de 2001, párr. 21; Comisión de Derechos Humanos, *Declaración del Presidente del 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, 58º período de sesiones, OHCHR/STM/STM/CHR/02/03, abril de 2002, párr. 18.

100 Carta de respuesta del Director del Inpec al cuestionario formulado por el representante Samuel Ortegón Amaya, Bogotá, 10 de agosto de 2001, pág. 2.

Capítulo 4
Conversaciones de paz entre el Gobierno y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) **y del Ejército de Liberación Nacional** (Eln)

El quinquenio objeto de este informe está marcado, en materia de conversaciones de paz con los grupos guerrilleros, por los diálogos que adelantó el gobierno del presidente Andrés Pastrana con la guerrilla de las Farc entre junio de 1998 y febrero de 2002, y por los que se adelantaron con la guerrilla del Eln entre febrero de 1998 y mayo de 2002. No obstante que el período analizado se termina en junio de 2001, este capítulo comprende lo sucedido hasta los primeros meses de 2002, cuando es claro que se rompen los diálogos con las Farc y con el Eln.

Los diálogos de paz entre el gobierno del presidente Pastrana y las Farc y el Eln no se inscribieron dentro de una política de Estado para la paz, que tuviera como objeto la realización del Estado social y democrático de derecho y la plena vigencia de los derechos humanos. La improvisación fue la nota predominante en las conversaciones de paz. El Gobierno nacional asumió las conversaciones con las Farc como resultado de una audaz estrategia electoral de última hora sin haber diseñado una metodología de negociación, ni unos mecanismos de participación real de los diversos sectores de la sociedad en el proceso, ni una agenda razonable y realista para discutir con los grupos guerrilleros. Los hechos demuestran que no había un plan para negociar la paz; que los equipos negociadores no conocían la historia, el discurso ni la lógica insurgente; y que el Gobierno no tenía claro lo que estaba dispuesto a negociar. De hecho, las conversaciones no abordaron los temas sustantivos de las agendas acordadas con los grupos guerrilleros y se concentraron en cuestiones de procedimiento sobre las condiciones físicas para adelantar las conversaciones, los esquemas formales para las negociaciones y la forma de resolver *impasses*.

A diferencia de otros períodos, durante el gobierno de Pastrana se realizaron las conversaciones con los grupos guerrilleros sin haber pactado un cese del fuego previo. La intensidad de los enfrentamientos y el incremento de las acciones contra la población civil por parte de los grupos paramilitares y las guerrillas, sumados al imperceptible efecto positivo de las conversaciones respecto de la dimensión e intensidad de la guerra, hicieron que amplios sectores de la sociedad pidieran una suspensión de las hostilidades durante la realización de los diálogos. Ante la ausencia de resultados, diversos sectores políticos y sociales influyentes perdieron la credibilidad en las conversaciones de paz y contribuyeron a crear una corriente de opinión que se inclinaba por la ruptura de los diálogos.

La Fuerza Pública y las guerrillas continuaron fortaleciéndose militarmente, poniendo en duda frente a la contraparte y la sociedad la voluntad real de negociación política del conflicto armado. Durante este quinquenio, el Gobierno colombiano, junto con el Gobierno de los Estados Unidos de América, concibió y puso en marcha el Plan Colombia, posteriormente ampliado y rebautizado como Iniciativa Regional Andina. Se trata de un agresivo plan de ayuda militar y policial para la lucha antinarcóticos y contrainsurgente en el país, fundado en estrategias represivas para combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes y para la erradicación de los cultivos ilícitos mediante fumigaciones y acciones militares y policiales en contra de los campesinos cultivadores. Las acciones se concentraron en el departamento del Putumayo y en otras regiones del país, todas ellas con presencia importante de grupos guerrilleros. Como consecuencia de esta cooperación, se crearon nuevos batallones, se fortaleció la capacidad de combate aéreo y se mejoró la dotación de unidades del Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina, la Policía antinarcóticos y los distintos órganos de inteligencia del Estado.

Por su parte, tanto las Farc como el Eln continuaron financiándose a través del secuestro y la extorsión a ganaderos, comerciantes y otros grupos de la población civil, y extendieron sus frentes a nuevas regiones de la geografía colombiana. Las Farc usaron, tanto en una como en otra estrategia, la zona de distensión como sitio de negociación de rescates, base de operaciones y campo de preparación y reabastecimiento para sus frentes.

Las conversaciones de paz con el Eln durante el quinquenio se distinguieron de aquellas adelantadas con las Farc por algunas características como las

siguientes: el Eln planteó desde el comienzo una propuesta de diálogo y negociación basada en una participación directa de diversos sectores de la sociedad civil y aceptó la facilitación, que en algunos momentos fue más bien mediación, de representantes de distintos sectores de la sociedad. Esta guerrilla se mostró dispuesta a adoptar determinaciones para respetar los derechos de la población civil y reducir la intensidad del conflicto armado. No obstante, su práctica distó de sus formulaciones. A pesar de las dificultades, se mantuvieron las conversaciones durante el período y se dejó una puerta abierta para seguir dialogando con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. La terminación unilateral de las conversaciones con el Eln por parte del gobierno de Andrés Pastrana no parece tener más explicación que la falta de voluntad del Gobierno de seguir negociando las condiciones para una tregua con cese al fuego y cese de hostilidades.

I. Los antecedentes de las conversaciones de paz que se adelantaron durante el quinquenio

Desde la década del ochenta comenzaron a surgir iniciativas y propuestas de diversos sectores de la sociedad civil para promover las negociaciones de paz con las guerrillas, resolver pacíficamente el conflicto y para que los actores armados respetaran el derecho humanitario. A partir del gobierno de Belisario Betancur (1982–1986) todos los presidentes colombianos han intentado aplicar políticas de negociación con los grupos guerrilleros.

Los dirigentes de los partidos tradicionales, diversas agrupaciones políticas de izquierda, organizaciones sindicales y sociales, los gremios que agrupan a los empresarios e industriales, la Iglesia Católica y los directores de los medios de comunicación de mayor cobertura nacional fueron arribando a la convicción de que "el conflicto armado se estaba expandiendo más allá de lo tolerable", que estaba resultando demasiado costoso para la población colombiana y que la Fuerza Pública no estaba en condiciones de derrotar militarmente a las guerrillas[1].

El 26 de octubre de 1997, con ocasión de las elecciones de autoridades locales y con el impulso de una iniciativa que se llamó "Mandato Ciudadano por la

---

[1] Fundación Social-Asesoría de Derechos Humanos, *Algo todavía ocurrirá: 7 informes de la Fundación Social a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá, Fundación Social, 2001, pág. 19.

Paz, la Vida y la Libertad"[2], cerca de 10 millones de colombianas y colombianos depositaron un "voto por la paz", en el que exigían a los actores del conflicto armado resolver pacíficamente el conflicto y respetar el derecho humanitario. Todos los candidatos presidenciales, con excepción del general retirado Harold Bedoya, apoyaron la realización del mandato y se comprometieron a cumplirlo, de llegar a la presidencia de la República.

En el marco de las diversas iniciativas de la sociedad civil para impulsar la negociación política del conflicto armado, el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994–1998) había promovido, junto con diversas organizaciones de la sociedad civil[3], la creación del Consejo Nacional de Paz. El Consejo se concibió como un órgano asesor del Gobierno nacional, que tiene entre sus funciones elaborar propuestas para la solución negociada del conflicto armado, el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, y la aplicación efectiva del derecho humanitario[4]. El Consejo está integrado por el Presidente de la República, varios ministros, representantes de las tres ramas del poder público y los órganos de control del Estado, y 23 representantes de varios sectores de la sociedad civil, entre ellos, las organizaciones de derechos humanos[5]. El Consejo se instaló formalmente el 2 de abril de 1998 y se reunió varias veces durante los últimos meses del gobierno Samper. A pesar de la insistencia de varios de los miembros del Consejo, el gobierno del presidente Andrés Pastrana no le dio mayor importancia y sólo lo convocó en algunas de las crisis de las conversaciones de paz con las Farc y con el Eln, no para asesorarse o consultarlo, sino para informarlo de la situación, una vez tomadas las decisiones.

---

2 La convocatoria al "Mandato ciudadano por la paz, la vida y la libertad" fue promovida por la Red de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra Redepaz, País Libre, la UNICEF y la UNESCO, y apoyada por más de un centenar de empresas, organizaciones sociales, ONG de derechos humanos (incluida la Comisión Colombiana de Juristas), medios de comunicación, alcaldes y la Defensoría del Pueblo.

3 La sociedad civil estuvo organizada en un cuerpo que se llamó Grupo de Impulso, el cual contó con la participación del Ministerio de Defensa Nacional, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Universidad Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Paz del Senado de la República, la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes, el Consejo Gremial, la Central Unitaria de Trabajadores (Cut), el Comité de Búsqueda por la Paz (dentro del cual participó activamente la Comisión Colombiana de Juristas), la Red de Iniciativas para la Paz y la Comisión de Conciliación Nacional.

4 La ley 434 del 3 de febrero de 1998 dice en su artículo 1º: "De la política de paz. La política de paz es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional". Ley 434 de 1998, por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.

5 Artículo 4 de la ley 434 del 3 de febrero de 1998. La Comisión Colombiana de Juristas representó los intereses de las organizaciones de derechos humanos a partir del 5 de diciembre de 2000.

Integrantes del Consejo Nacional de Paz, de la Comisión Nacional de Conciliación, de las diferentes redes, iniciativas y organizaciones que trabajan por la paz, de los sindicatos y otras organizaciones sociales y de la Defensoría del Pueblo realizaron en los primeros meses de 1998 una serie de acercamientos con el Eln y con las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc). Esas conversaciones terminaron en la suscripción de sendos documentos con contenidos humanitarios, conocidos como Acuerdo de Maguncia y Acuerdo del Nudo de Paramillo, respectivamente, en los cuales se declaró el inicio de los correspondientes procesos de paz.

En el Acuerdo de Maguncia, celebrado en la ciudad de Würzburg (Alemania) el 15 de julio de 1998, el Eln se comprometió además a cumplir las recomendaciones hechas por Amnistía Internacional para el movimiento guerrillero en su informe de 1994, entre ellas a "suspender la retención o privación de la libertad de personas con propósitos financieros, en la medida en que resuelva por otros medios la suficiente disponibilidad de recursos para el Eln" y, en particular, a cesar la retención de niñas y niños, de personas mayores de 65 años y de mujeres embarazadas. El documento contiene también formulaciones con respecto a la participación de la sociedad civil en el proceso de paz y a la concepción y convocatoria de una convención nacional.

En el Acuerdo del Nudo de Paramillo, las Auc expresaron "su convicción de que el derecho internacional humanitario es el mínimo ético que deben respetar los actores armados" y se comprometieron a tomar diversas medidas para no involucrar a la población civil en la confrontación armada, entre ellas a no reclutar menores de 18 años en sus filas, a tomar medidas para evitar el desplazamiento forzado de la población civil, a respetar a las comunidades de paz y los bienes protegidos por el derecho humanitario y a respetar la autonomía, las creencias, la cultura y el derecho a la neutralidad de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas en sus territorios. Incluso se acordó iniciar acciones para establecer una verificación adecuada de los compromisos adquiridos. Como se verá a lo largo del presente documento, ni el Eln ni las Auc cumplieron con lo acordado.

II. Los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc)

A. Una estrategia electoral de última hora

La instalación de lo que se llamó el proceso de paz con las Farc se enmarcó dentro de la disputa por la presidencia de la República entre los dos partidos tradicionales de Colombia, el Partido Liberal y el Partido Conservador. La votación por el "Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad" en octubre de 1997 dejó en claro que el electorado demandaba una opción política que se comprometiera con la búsqueda de la resolución pacífica del conflicto armado. Así, los candidatos presidenciales para las elecciones de 1998 se dedicaron a afinar sus propuestas de paz para sintonizarse con las expectativas ciudadanas.

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, celebrada el 31 de mayo de 1998, resultó como ganador Horacio Serpa, candidato por el Partido Liberal; Andrés Pastrana, el candidato conservador, fue derrotado por una diferencia de 33.000 votos. Se ha dicho que la campaña de Andrés Pastrana se dedicó a partir de ese momento a buscar un golpe de opinión que posicionara a Pastrana en el tema de la paz[6].

El 15 de junio de 1998, a menos de ocho días de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, Víctor G. Ricardo, miembro de la campaña de Andrés Pastrana, se reunió con Manuel Marulanda Vélez, máximo comandante de las Farc, y Jorge Briceño, alias "Mono Jojoy", líder militar de la organización, por varias horas, en algún lugar de las montañas de Colombia. Una foto de los tres personajes reunidos apareció al día siguiente en los principales diarios nacionales del país.

El mismo 15 de junio, las Farc expidieron un comunicado en el que descalificaron las gestiones de paz del candidato presidencial Horacio Serpa durante los anteriores gobiernos en los cuales había participado, aduciendo que "durante 12 años de hacer parte de los gobiernos liberales nada puede mostrarle al pueblo por la paz, siendo el primero en levantarse de la mesa de diálogos en Tlaxcala

---

[6] Edgar Téllez, Óscar Montes y Jorge Lesmes, *Diario íntimo de un fracaso. Historia no contada del proceso de paz con las Farc,* Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S.A., 2002, pág. 15.

(México)"[7]. Además, señalaron que la propuesta del entonces presidente Ernesto Samper de despejar uno de los cinco municipios cuya desmilitarización ellos proponían era una estrategia electoral para garantizar el triunfo de Serpa Uribe. Al día siguiente, en una rueda de prensa, Andrés Pastrana dijo que una de sus primeras decisiones, de ser elegido presidente de la República, sería la desmilitarización de los municipios de Mesetas, La Uribe, Vistahermosa, La Macarena (departamento del Meta) y San Vicente del Caguán (departamento del Caquetá), tal como lo habían solicitado las Farc desde hacía varios meses. Para distintos analistas políticos, la reunión de Víctor G. Ricardo con dos de los máximos jefes de las Farc y el comunicado de esta guerrilla constituyó, o cuando menos tuvo el efecto, de un guiño de esta organización guerrillera a favor de la candidatura de Andrés Pastrana[8].

El 9 de julio de 1998, ya elegido presidente Andrés Pastrana Arango, pero sin haberse posesionado, se reunió con el comandante en jefe de las Farc, Manuel Marulanda Vélez. Pastrana y Marulanda convinieron iniciar los diálogos de paz dentro de los 90 días siguientes a la posesión del Presidente. Acordaron, de manera verbal y sin que se dejara ninguna constancia escrita, que las negociaciones se realizarían en el país, en una amplia zona de los departamentos del Meta y Caquetá, de la cual serían retiradas las fuerzas militares y de policía.

B. La zona desmilitarizada: entre la improvisación del Gobierno y los abusos de las Farc

Las Farc habían sostenido desde los tiempos del gobierno de Ernesto Samper que sólo aceptarían diálogos de paz previo el establecimiento de una zona

---

[7] Estado Mayor Central de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (Farc-Ep), *Comunicado a la opinión publica*, montañas de Colombia, 15 de junio de 1998. "Descalifican las Farc a Serpa para entablar posible diálogo por la paz", diario *El Informador,* en www.148.245.26.68/Lastest/JUN98/18jun98/INTERNA2.HTM En la ciudad de Tlaxcala (México) tuvo lugar la segunda ronda de conversaciones entre el Gobierno de César Gaviria Trujillo (1991–1994) y los delegados de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar en el año 1992. El Gobierno decidió romper unilateralmente las conversaciones cuando la guerrilla del Ejército Popular de Liberación (Epl), que hacía parte de la Coordinadora Guerrillera, secuestró al dirigente político Argelino Durán Quintero, quién murió en cautiverio.

[8] "Pastrana y Serpa dicen sí al despeje", diario *El Tiempo*, 17 de junio de 1998, pág. 8A; "¿Un apoyo a Pastrana?", diario *El Tiempo*, 17 de junio de 1998, pág. 8A. Tiempo después, en una entrevista realizada por la revista *Cambio* a Raúl Reyes, vocero de las Farc, durante su gira por los países europeos, éste dijo que "[e]l guiño ayudó a definir, porque nunca vimos con claridad los colombianos la propuesta concreta de paz del doctor Serpa. El habló muy genéricamente. Nunca dijo: 'Yo como presidente voy a hacer tal y tal cosa en materia de paz'. Pero en otras oportunidades sí dijo: 'Yo no voy a gobernar para el Mono Jojoy, yo no voy a ser el presidente del Mono Jojoy. Y cuando le preguntaron si iría a desmilitarizar, contestó: 'No, si los que tienen que desmilitarizar son las Farc'. Fueron gestos desafortunados y respuestas poco claras. No había transparencia. Creo que al doctor Serpa lo aconsejaron muy mal sus asesores." El 21 de febrero de 2000, en www.revistacambio.com

desmilitarizada para adelantar las conversaciones en condiciones suficientes de seguridad. Esa guerrilla había descartado enfáticamente la posibilidad de realizar conversaciones de paz en el exterior. Como se describió en el acápite anterior, la negociación entre el entonces candidato presidencial Andrés Pastrana y las Farc para el inicio del llamado proceso de paz se circunscribió a la aceptación por parte de Pastrana de la desmilitarización de los cinco municipios exigidos por las Farc.

El 14 de octubre de 1998 el Gobierno nacional declaró formalmente abierto el proceso de diálogo con las Farc, le reconoció carácter político a esta organización armada y estableció, "con el fin exclusivo de llevar a cabo las conversaciones de paz", una zona de distensión, a partir del 7 de noviembre de 1998 y hasta el 7 de febrero de 1999, en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa, en el departamento del Meta, y San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá[9]. El 7 de noviembre de 1998, una semana después de que las Farc atacaran Mitú[10], capital del departamento del Vaupés, fue instalada formalmente la zona de despeje con un evento público en San Vicente del Caguán en el que estuvieron presentes, entre otros, el Alto Comisionado para la Paz, el Procurador General de la Nación, los ministros de Justicia y Educación, y el presidente de la Corte Constitucional. La Fiscalía General de la Nación suspendió temporalmente, a solicitud del Gobierno, las

---

[9] Presidencia de la República y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Resolución n.º 85 del 14 de octubre de 1998, *Hechos de paz, instrumentos jurídicos,* Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, tomo XIX, pág. 103. Esta resolución fue dictada con base en el artículo 8 de la ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. El mencionado artículo contenía dos normas que establecían que: "El presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y las libertades de la comunidad, ni genere inconvenientes o conflictos sociales" y que "[e]l Gobierno Nacional podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra éstos, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso". Ambas normas fueron demandadas ante la Corte Constitucional; la corporación declaró su exequibilidad a través de la sentencia C–048 del 24 de enero de 2001.

[10] El domingo 1º de noviembre de 1998, cerca de 700 guerrilleros del Bloque Oriental de las Farc atacaron Mitú, pequeña población localizada en las selvas del suroriente de Colombia, con cilindros de gas, granadas y ametralladoras. En el ataque murieron 80 policías y 45 más fueron retenidos. Los guerrilleros dinamitaron la pista del aeropuerto, incineraron tres aeronaves, destruyeron instalaciones de la Caja Agraria y la Policía y se tomaron el edificio de la gobernación. La escuela, el colegio, la alcaldía y varias viviendas y locales comerciales quedaron totalmente destruidos. Después de 60 horas de toma guerrillera, en combate, el Ejército recuperó la población. "Sangrientos combates en Mitú", diario *El Tiempo*, 2 de noviembre de 1998, pág. 1A; "Fue imposible contar tantos muertos", diario *El Tiempo*, 3 de noviembre de 1998, pág. 6A; "Así recuperaron las tropas Mitú", diario *El Tiempo*, 5 de noviembre de 1998, pág.7A.

órdenes de captura contra Raúl Reyes, Joaquín Gómez y Fabián Ramírez, los tres voceros oficiales de las Farc para iniciar los diálogos de paz con el Gobierno en la zona de despeje.

La decisión de retirar las fuerzas militares y de policía de la jurisdicción de los cinco municipios del Meta y el Caquetá fue apoyada tanto por los órganos de control del Estado, el Ministro de Defensa y los mandos militares, como por líderes sociales y políticos de diferentes partidos[11]. Incluso las Auc, en una carta dirigida al presidente Pastrana el 15 de octubre de 1998, manifestaron su "sincera voluntad de paz" y su "convicción de una solución política concertada al actual conflicto violento en Colombia". Agregaron que "no constituye[n] ninguna clase de obstáculo para la paz" y que "[r]espeta[n] las conversaciones y acuerdos que pueda adelantar el actual Gobierno con la subversión." [12].

Sin embargo, desde que se conoció la decisión del Presidente de despejar los cinco municipios, los pobladores, las autoridades judiciales y de policía y los alcaldes de la zona se formularon múltiples preguntas sobre el ejercicio del poder público en sus jurisdicciones: ¿Quién garantizaría el respeto y la seguridad de la población civil? ¿Permanecerían las funcionarias y funcionarios judiciales en la región? y, de no ser así, ¿quién detendría a los delincuentes comunes? ¿Que pasaría con las casas fiscales, la escuela y las instalaciones y los elementos del batallón Cazadores, el destacamento militar más importante de la región?[13].

Ni las partes de común acuerdo, ni el Gobierno unilateralmente sometieron la zona de distensión a determinadas reglas que regularan las actividades de las Farc y las facultades del Gobierno y de los órganos del Estado en la zona. Tampoco se adoptó ninguna previsión especial para que las Farc respetaran a la población y a las autoridades civiles en dicho territorio. Sin embargo, desde noviembre de 1998 el Gobierno intentó introducir limitaciones y controles a la zona desmilitarizada; controles que, si bien eran necesarios, no habían sido pactados con las Farc, lo cual acentuó en dicha guerrilla su natural desconfianza hacia el Gobierno.

---

[11] "Despeje tiene apoyo del Ejército: Tapias", diario *El Espectador*, 8 de noviembre de 1998, pág. 7A; "Reacciones", diario *El Espectador*, 16 de octubre de 1998, pág. 6A.

[12] Estado Mayor de las Auc, *Carta abierta al señor Presidente de la República*, *Dr. Andrés Pastrana Arango*, San Lucas, 15 de octubre de 1998.

[13] "Inventario de dudas sobre el despeje", diario *El Tiempo*, 16 de octubre de 1998, pág. 8A; "Alcaldes del despeje esperan instrucciones", diario *El Espectador*, 16 de octubre de 1998, pág. 5A.

Las únicas autoridades civiles que permanecieron en las localidades despejadas fueron los alcaldes y los delegados de la Defensoría del Pueblo. Las Farc le exigieron en febrero de 1999 a la fiscal de San Vicente del Caguán (Caquetá) y al fiscal de Mesetas (Meta) que abandonaran la zona despejada. La guerrilla explicó que la permanencia de las autoridades judiciales no estaba prevista dentro de los acuerdos sobre el funcionamiento de la zona desmilitarizada[14]. El Presidente advirtió que se trataba de un hecho inadmisible. Sin embargo, los fiscales y jueces de los cinco municipios fueron trasladados por el Consejo Superior de la Judicatura para unidades judiciales especiales creadas para el efecto en los municipios vecinos de Puerto Rico y San Juan de Arama[15]. Sólo seis meses después de instalada la zona de despeje, el 7 de mayo de 1999, el Gobierno autorizó a los alcaldes de los cinco municipios para crear la "policía cívica", cuerpo civil que se encargaría de controlar el orden público al interior de la zona.

Así, los problemas entre las partes por la conducta de las Farc y por las acciones del Gobierno y las fuerzas militares en la zona desmilitarizada no se harían esperar. El proceso de diálogo quedaría irremediablemente sujeto a lo que ocurriera con la zona de distensión: la zona de despeje se convertiría en una condición de posibilidad del proceso de paz. Buena parte de las conversaciones se dedicarían a dirimir diferencias en cuanto a las facultades del Estado y del Gobierno sobre la zona y a las acciones de las Farc en su interior. Un eje central de los diálogos sería en consecuencia el forcejeo entre las partes por el mantenimiento o derogatoria de la zona desmilitarizada, y las prórrogas de su vigencia se convertirían en la principal arma del Gobierno para presionar a las Farc. Por otra parte, la desmilitarización de semejante porción de territorio, que además ha sido de tiempo atrás un área de fuerte influencia de dicho grupo guerrillero, fue percibida por algunos sectores de la opinión pública como una concesión graciosa por parte del Gobierno, sin recibir nada a cambio, y como una manifestación de generosidad ingenua.

El mismo día de la instalación oficial de la zona del despeje en San Vicente del Caguán, particulares que se hicieron llamar "voceros de defensa ciudadana" denunciaron que 140 soldados armados permanecían en el Batallón Cazadores,

---

[14] "Eslabones perdidos de la paz", periódico *El Espectador*, 4 de enero de 2000, pág. 6A; "Fiscalía pide replantear zona de distensión", diario *El Colombiano*, 20 de agosto de 1999, pág. 11A.

[15] "Pobladores no saben ante quién quejarse", diario *El Espectador*, 9 de noviembre de 1998, pág. 4A.

violando los acuerdos[16]. El Comandante de las fuerzas militares señaló en una rueda de prensa que se trataba de personal uniformado que atendería labores administrativas y de logística para la gestión de los negociadores permanentes del Estado en la que sería su sede. Las Farc manifestaron que si el Presidente Pastrana no "despejaba" San Vicente del Caguán, él sería el único responsable de la "congelación de los diálogos"[17]. Después de recibir presiones de la Cámara de Representantes y de diversos líderes políticos y sociales, el Presidente ordenó el 21 de diciembre de 1998 la salida de los militares del Batallón Cazadores, cuyas instalaciones pasarían a ser ocupadas por funcionarias y funcionarios del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y la Iglesia Católica.

Este incidente demuestra la ligereza con que el presidente Pastrana concertó la desmilitarización del territorio del Caguán con las Farc, al no prever la existencia del Batallón Cazadores y las consecuencias que tendría el retiro de los militares de dicho batallón. Así mismo, el hecho demuestra la inexistencia de una política de paz de Estado que vinculara seriamente tanto a las autoridades civiles como a las militares.

El secuestro por parte de un guerrillero de las Farc, el 8 de septiembre de 2000, del avión de la aerolínea Aires en el cual estaba siendo trasladado de la cárcel de Bogotá hacia Florencia, para obligarlo a aterrizar en el aeropuerto de la zona de distensión, en la cual se desembarcó, daría lugar a una nueva avalancha de críticas y denuncias sobre las actividades de las Farc en la zona de distensión. Se alegó que las Farc estaban usando la zona desmilitarizada para cometer toda clase de delitos como la compra y acumulación de armas, el cautiverio de personas secuestradas y la negociación de rescates, el tráfico de drogas ilícitas, la expropiación de tierras de hacendados de la zona y la aplicación de una justicia sumaria[18].

Si bien fue tramitado en el marco de las conversaciones de paz haciendo uso de una comisión bilateral integrada por Andrés París, negociador de las Farc, y monseñor Alberto Giraldo, por parte del Gobierno, el incidente contribuyó a afirmar las inquietudes de diversos sectores de la sociedad sobre lo que se ha

---

16 "Pastrana estará en mesa de paz", diario *El Espectador*, 8 de noviembre de 1998, pág. 5A.

17 Comunicado de las Farc del 24 de noviembre de 1998, en www.contrast.org/mirrors/Farc/ Comunicados / 1998/nov2498.htm

18 "La paz en el filo de la navaja", revista *Cambio*, n.º 379, 25 de septiembre de 2000, pág. 40; "Hora de decisiones", revista *Semana*, n.º 960, 25 de septiembre de 2000, pág. 32.

llamado "la verdadera voluntad de paz de las Farc". Ya en el mes de febrero de 2000, en una encuesta contratada por Caracol Radio, Caracol Televisión y el periódico *El Espectador*, el 78% de las personas encuestadas había manifestado que las acciones de las Farc demostraban que no tenían voluntad de paz, mientras que el 59% había dicho que las acciones del Gobierno demostraban que sí tenía voluntad de paz[19].

C. Las acciones paramilitares: un palo en la rueda de las conversaciones de paz

A pesar de las múltiples declaraciones de las Auc en apoyo de las gestiones de paz del Gobierno, las acciones de los grupos paramilitares se convertirían en una suerte de palo en la rueda de las conversaciones de paz con las Farc. Esta guerrilla suspendió varias veces los diálogos, con el argumento de que el Gobierno no combatía a los grupos paramilitares, condición que sin duda era muy importante pero que no fue establecida como tal para desarrollar el proceso.

El 7 de enero de 1999, el mismo día en que se instaló la mesa de diálogo, los paramilitares iniciaron una serie de incursiones en varios departamentos del norte y sur del país, en las que asesinaron a por lo menos 133 personas, en su mayoría campesinas, en el curso de una semana, acusándolas de ser colaboradoras de las guerrillas[20]. Como reacción a estos hechos, las Farc "congelaron" unilateralmente las conversaciones, el 19 de enero de 1999, "[p]ara permitir del Gobierno nacional los resultados esperados [...] dejando las propuestas sobre la mesa, hasta ver resultados satisfactorios contra el paramilitarismo"[21].

El tercer congelamiento unilateral de los diálogos por parte de las Farc, el 14 de noviembre de 2000, también tendría como argumento el que el Gobierno le estaba otorgando "estatus de interlocución política" a los grupos paramilitares,

---

19 "Las dudas de la paz", periódico *El Espectador*, 6 de febrero de 2000, pág. 6A.

20 Específicamente, las masacres ocurrieron en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Sucre. Las masacres cometidas en estos tres últimos departamentos son las que dejaron mayor número de personas muertas (26, 29 y 14 personas, respectivamente). Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla – Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia,* Bogotá, BCJP, n.º 11, 1999, pág. 35, 37-42, 44, 47, y n.º 14, pág. 168.

21 Secretariado del Estado Mayor Central, *Carta abierta al señor Presidente de la República*, montañas de Colombia, 19 de enero de 1999, en www.Farc-ep.org/

hecho que se contradecía con el compromiso gubernamental de combatirlos. Las Farc pedirían al Presidente y a su Gobierno que aclararan al país y al mundo "su posición oficial frente al terrorismo paramilitar" y que desarrollaran políticas para liquidarlo[22].

La "interlocución política" a la que se referían las Farc hacía relación a las gestiones realizadas por el ministro del Interior para la liberación de unos congresistas secuestrados por los paramilitares. Entre el 22 y el 25 de octubre de 2000, fueron secuestrados siete congresistas por orden del máximo jefe de las Auc con el objeto de impedir que el Congreso de la República siguiera adelante con el trámite del proyecto de ley que por ese entonces estaba cursando en la Cámara de Representantes, para establecer el canje entre los guerrilleros presos y los militares y policías retenidos por las Farc. El 6 de noviembre el ministro del Interior se reunió con el jefe paramilitar para gestionar la liberación de los parlamentarios. Las Farc, además de diversos analistas independientes, calificaron la retención de los parlamentarios como un "autosecuestro"[23].

Los paramilitares fueron, durante el período que cubre este informe, y siguen siendo quienes ejecutan el mayor número de atentados contra el derecho a la vida en Colombia[24]. Durante 1993 el porcentaje de presunta autoría de los grupos paramilitares en los atentados contra el derecho a la vida fue inferior al 20%. Desde 1996 se ha mantenido por encima del 70%[25]. Entre julio de 2000 y junio de 2001, su presunta autoría llegó a más del 80%, con 2.413 víctimas. Igualmente, se les atribuyó en el mismo período la comisión de por lo menos 194 masacres (equivalentes al 64,88% del total de masacres para ese período), en las cuales perdieron la vida 1.195 personas (67,94% de las víctimas de masacres). Entre julio de 1996 y junio de 2001, 5.786 personas murieron en 949 masacres. La presunta autoría de 629 de esas masacres (66,28%), con 4.033 víctimas (69,7%), se atribuyó a paramilitares. Las víctimas de los grupos paramilitares son, en su gran mayoría, líderes populares y sociales, líderes políticos de oposición, líderes sindicales, defensoras y defensores de derechos humanos, campesinas y campesinos como pobladores que habitan en las zonas

---

22 Estado Mayor Central de las Farc-Ep, Comunicado público, montañas de Colombia, 12 de noviembre de 2000.

23 Ibid.

24 Los atentados contra el derecho a la vida incluyen las desapariciones forzadas.

25 Este porcentaje se calcula sobre el total de atentados contra la vida cuyo presunto autor genérico haya sido identificado.

de influencia guerrillera, quienes son considerados por los paramilitares como colaboradores o auxiliadores de las guerrillas.

En múltiples casos, los grupos paramilitares actúan con el apoyo directo de miembros de la Fuerza Pública, como se ha demostrado en las investigaciones penales y disciplinarias en curso. En otra serie de casos, y en varias regiones del país, los paramilitares han contado y cuentan con la aquiescencia o tolerancia de miembros de la Fuerza Pública, de modo que se localizan y realizan sus acciones criminales a pocos kilómetros de donde se encuentran destacadas unidades del Ejército y de la Policía Nacional.

Así, es comprensible que las Farc hayan insistido desde el comienzo de las negociaciones en que el Gobierno debía adoptar medidas para combatir a los grupos paramilitares y para eliminar los vínculos entre esos grupos y los miembros de las fuerzas militares. Lo que no es razonable es que hayan puesto como condición para continuar con el proceso y para estudiar las posibilidades del cese al fuego y a las hostilidades la desarticulación total del paramilitarismo, pues eso era una condición imposible de cumplir.

D. La negociación: un esquema formal que no condujo a ninguna parte

El 7 de enero de 1999, dos meses después de instalada formalmente la zona de distensión, se instaló oficialmente la "Mesa de diálogo" en un acto multitudinario en San Vicente del Caguán, que fue transmitido en directo por los canales de televisión nacional. Manuel Marulanda Vélez canceló a última hora su participación en el acto, aduciendo que su guardia personal le había advertido que tenía indicios de que se planeaba un atentado contra su vida. Joaquín Gómez leyó en su nombre el discurso que habían preparado. Más allá de la ausencia y de las razones de "Tirofijo", el acto en general, y los discursos guerrilleros en particular, dejaron en un sector de la opinión pública del país la sensación de que las Farc no comprendía la trascendencia simbólica del comienzo de una negociación política sin precedentes en Colombia[26].

A pesar de la instalación formal de la mesa de diálogo, durante el lapso inicial de 90 días de desmilitarización de los cinco municipios se llevaron a cabo

[26] "¿Paso adelante hacia la paz?", diario *El Tiempo*, 8 de enero de 1999, pág. 1A; Enrique Santos Calderón, "Esa silla vacía", diario *El Tiempo*, 10 de enero de 1999, pág.4A.

apenas tres encuentros entre los delegados del Gobierno nacional y los delegados de las Farc. El único hecho concreto fue el cruce de las propuestas de las partes sobre la eventual agenda temática de las conversaciones. No se concretó un cronograma ni una metodología de trabajo. El 5 de febrero de 1999 el Presidente decidió prorrogar por 90 días más la vigencia de la zona de distensión.

Con estos primeros tres meses de conversaciones de paz, quedó evidenciado que el Gobierno nacional estaba improvisando y que carecía de una estrategia de negociación. También quedó demostrado que no era suficiente la existencia de una zona de distensión, sino que se requería de una metodología para las conversaciones y la negociación, de una agenda común y del apoyo decidido de la sociedad.

Del estancamiento en que se habían sumido las conversaciones de paz en el primer trimestre de 1999, logró salirse con la firma del Acuerdo de Caquetania el 28 de abril del mismo año. En virtud de este acuerdo, Manuel Marulanda y los voceros de las Farc, el Alto Comisionado para la Paz, los representantes de los partidos Liberal, Conservador y Comunista y del movimiento Sí Colombia[27] y los presidentes del Senado y la Cámara de Representantes se comprometieron con una política de Estado para la paz, fundada en la justicia social y en la solución política del conflicto armado. Sin embargo, en el documento que suscribieron no se establecieron obligaciones específicas, ni criterios sobre lo que los firmantes consideraban una política de Estado para la paz.

El 6 de mayo de 1999 el Gobierno y las Farc acordaron la "Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia". Se trataba de una lista de 12 grandes temas con sus subtemas correspondientes, que iban desde la afirmación de la búsqueda de una solución política negociada al conflicto armado, hasta las reformas que habría que adoptar en el modelo de desarrollo económico[28]. Sobresalía como segundo tema la "protección de los derechos humanos como responsabilidad del Estado" y, como noveno, "acuerdos sobre derecho

---

27 Este movimiento político era liderado por la entonces candidata presidencial Noemí Sanín.

28 Los 12 temas eran, en su orden, los siguientes: solución política negociada, protección de los derechos humanos como responsabilidad del Estado, política agraria integral, explotación y conservación de los recursos naturales, estructura económica y social, reformas a la justicia, lucha contra la corrupción y el narcotráfico, reforma política para la ampliación de la democracia, reformas del Estado, acuerdos sobre derecho internacional humanitario, fuerzas militares, relaciones internacionales y formalización de los acuerdos.

internacional humanitario". Es evidente que se trataba de una agenda excesivamente ambiciosa. Ese día debía iniciarse formalmente el período de diálogo y negociación sobre los puntos de la agenda común.

Durante el segundo semestre de 1999 y hasta octubre de 2000 las conversaciones de paz atravesaron, tal vez, por su mejor momento: se inauguró Villa Nueva Colombia, en la inspección de Los Pozos, San Vicente del Caguán, como sede permanente de los diálogos de paz; se acordó el establecimiento de la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación[29] y el Comité Temático Nacional como instancias del proceso y se adoptó una metodología para las conversaciones. Además, se amplió el número de representantes de las Farc, tanto en la Mesa de Diálogo como en el Comité Temático Nacional. Se hizo énfasis en la participación popular en los diálogos a través de las audiencias públicas y se convinieron estrategias de divulgación de las conversaciones de paz. A finales de abril de 2000, las Farc dieron formal nacimiento al Movimiento Bolivariano, el cual tendría la condición de organización política clandestina y lanzaron la "plataforma para un gobierno de reconciliación y reconstrucción nacional"[30].

El Comité Temático Nacional fue concebido como un "órgano anexo, auxiliar y dependiente de la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación" con el objeto de "servir de puente entre todos los sectores de la sociedad colombiana que han de aportar propuestas e ideas en torno a los temas de la Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia, que se sometan a su consideración, a través de las audiencias públicas". Ese Comité podía estar integrado hasta por 20 miembros (10 por el Gobierno y 10 por las Farc) y tenía como función escuchar y recoger las propuestas de la gente, sistematizarlas, consolidar la información y hacer recomendaciones a la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación. El Comité no tenía facultades para hacer compromisos. Tuvo como coordinadores al ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez, y al comandante Iván Ríos.

De abril a junio de 2000 se realizaron 23 audiencias públicas en las que participaron más de 23.000 personas, entre expositores y observadores. El

---

[29] La Mesa de Diálogo estuvo integrada, en un principio, por parte del Gobierno nacional por los siguientes miembros: el Alto Comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo; el empresario Pedro Gómez Barrero; el ex senador Fabio Valencia Cossio; el parlamentario Juan Gabriel Uribe; el general retirado José Gonzalo Forero Delgadillo; y el secretario privado del Presidente de la República, Camilo Gómez Alzate. Por parte de las Farc participaron los comandantes Raúl Reyes, Joaquín Gómez y Fabián Ramírez.

[30] Ver "Plataforma para un gobierno de reconciliación y reconstrucción nacional", *Revista Resistencia,* n.º 22, edición especial, junio de 2000, en www.contrast.org/mirrors/Farc/Revista/Resistencia22/Html/Index.html

Comité Temático Nacional informó que había recibido cerca de 2.500 propuestas[31]. A las audiencias acudieron personas y organizaciones de todo el país a presentar desde denuncias sobre la situación particular de zonas y poblaciones víctimas de la violencia, hasta detallados estudios sobre problemas sociales y económicos específicos.

En febrero de 2000, los delegados del Gobierno y de las Farc realizaron conjuntamente un viaje a siete países europeos para "conocer y estudiar las experiencias de aquellos países en el propósito de construir un modelo de desarrollo económico y social para Colombia, por los colombianos y para los colombianos"[32]. Los días 30 y 31 de agosto del mismo año tuvo lugar, en Villa Nueva Colombia, la primera audiencia pública internacional sobre el tema de medio ambiente y cultivos ilícitos en la cual participaron delegados de 21 países, el asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Colombia y una delegación del Parlamento Europeo.

El 3 de julio de 2000 las partes intercambiaron entre sí, en sobres cerrados, sus propuestas sobre cese al fuego y de hostilidades y acordaron estudiarlas dentro del lapso de un mes. La discusión del tema se postergó indefinidamente durante el año, pero a través de la información que se filtró a la prensa se supo que había entre las partes una gran distancia, sobre todo en cuanto a la concepción misma del "cese de las hostilidades", pues mientras para el Gobierno esto incluía el cese del secuestro, de la extorsión, de los retenes y de los ataques a la infraestructura, para las Farc comprendía el cese, por parte del Gobierno, de los despidos masivos, las privatizaciones, las reformas económicas exigidas por el Fondo Monetario Internacional y el cese de las operaciones de los paramilitares[33].

Desde la instalación de la mesa de diálogo, el 7 de enero de 1999, las Farc tomaron la iniciativa en las conversaciones: exigieron que el Gobierno tomara medidas concretas contra los militares que tuvieran nexos con los grupos paramilitares y señalaron varias zonas del país en las cuales la Fuerza Pública debería enfrentar militarmente a estos grupos; pusieron sobre la mesa la

---

31 Presidencia de la República y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, "Comunicado del Comité Temático Nacional, Villa Nueva Colombia, 25 de agosto de 2000", *Hechos de paz, instrumentos jurídicos,* Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, tomo XIX, pág. 87.

32 Mesa de Diálogo y Negociación, Comunicado n.º 15, 28 de abril de 2000, en www.Farc-ep.org/dialogos.html

33 "Aplazada discusión del cese al fuego", periódico *El Espectador*, 9 de noviembre de 2000, pág. 4A.

plataforma de diez puntos que habían acordado en la VIII Conferencia de la organización en 1993; formularon una propuesta de sustitución de cultivos ilícitos en el municipio de Cartagena del Chairá, vecino a la zona de distensión; y tuvieron la iniciativa de instituir en el país un seguro de desempleo. En cambio, las indicaciones del Gobierno a sus negociadores se habían reducido a "generar confianza"[34], instruyendo a sus voceros para buscar reuniones informales, más que discusiones sobre el acatamiento por parte de la guerrilla de las normas humanitarias o sobre cuestiones políticas o económicas[35].

A pesar de la metodología adoptada de común acuerdo por las partes, las conversaciones terminaron divididas en "tres carriles paralelos que no se juntaban en ninguna parte"[36]. De un lado estaba el Ato Comisionado para la Paz, quien discutía con Manuel Marulanda o con los negociadores de las Farc en reuniones especiales los temas propios de la guerra, como el llamado intercambio humanitario y el cese al fuego y de hostilidades; de otro, la mesa formal de diálogo y negociación a la que nunca asistía el Alto Comisionado, que se encargaba aparentemente de discutir la agenda sustantiva y en la que no se veía poder de negociación de ninguna de las partes, pues los delegados del Gobierno no recibían instrucciones del Presidente ni del Alto Comisionado, ni los delegados de las Farc mostraban capacidad de decisión importante. Más allá estaban las audiencias públicas y el Comité Temático, cuyos resultados nunca llegaron a la discusión de la mesa de negociación.

La naturaleza y cantidad de propuestas de todo tipo desbordó los mecanismos y las instancias concebidas para nutrir la discusión temática. Las partes no

---

[34] El semanario *Voz*, en su edición del 10 de noviembre de 1999, comentó que Víctor G. Ricardo había calificado la experiencia del despeje como positiva para la marcha del proceso de paz y que "la operatividad de la mesa de negociación y diálogo ha caminado desde su instalación en un ambiente de discusión marcado por el interés de las partes de ganar confianza. Sólo en la medida en que las partes alcancen confianza mutua, podrá avanzarse positivamente y generar hechos y resultados de paz".

[35] Con respecto a este punto es revelador el comentario de María Emma Mejía, miembro del primer equipo de negociación del Gobierno: "Los voceros de las Farc llegaron desde el comienzo con exigencias para que se tomaran medidas contra militares con nexos con fuerzas paramilitares y con un señalamiento de lugares donde el Estado debía desplegar la Fuerza Pública para golpear a las autodefensas de Castaño. También pusieron en la mesa desde un principio su plataforma de diez puntos sin siquiera cambiarle la fecha de 1993 que la ubicaba como conclusión de la VIII Conferencia. En cambio, entre los voceros del Gobierno tuvimos que hacer una reunión y realizar una verdadera lluvia de ideas de la que salieron 112 numerales entre puntos y subpuntos para proponer a discusión de las Farc y tratar desde ahí de matizar la propuesta de plataforma de la guerrilla". León Valencia, *Adiós a la política, bienvenida la guerra. Secretos de un malogrado proceso de paz*, Bogotá, Intermedio editores, 2002, pág. 121.

[36] Ibid., pág. 55. Afirmación de Luis Guillermo Giraldo, dirigente liberal que hizo parte del tercer equipo negociador.

supieron qué hacer con las propuestas; no se adoptaron mecanismos para su sistematización, ni determinaciones para que el Comité Temático las presentara ante la Mesa de Negociación. No hay evidencias de que se hubiera realizado siquiera una exploración entre las partes sobre lo que realmente era negociable en cuanto al primer bloque temático de la Agenda.

El Gobierno estuvo siempre a la zaga de las propuestas de las Farc. Se sujetó a la discusión de los temas que plantearon las Farc como prioritarios, particularmente el "canje" o "intercambio humanitario". No puso sobre la mesa los temas que son de especial susceptibilidad para amplios sectores de la población colombiana, como el ataque a las poblaciones, el secuestro, el reclutamiento de menores y las demás infracciones graves al derecho humanitario[37]. Si bien el Gobierno, las Farc y la gran mayoría de la sociedad civil habían aceptado que las conversaciones de paz se llevaran a cabo en medio de las hostilidades, a partir de octubre de 2000 se hizo evidente que importantes sectores de la sociedad reclamaban resultados concretos de los diálogos en términos de la disminución de la confrontación armada y de las agresiones contra la población civil.

E. Entre el fortalecimiento militar y la exigencia del cese al fuego

Durante el desarrollo de las conversaciones de paz, particularmente durante los dos últimos años (2000 y 2001), existió una fuerte tensión entre el fortalecimiento militar de ambas partes y la exigencia por parte de diversos sectores de la sociedad civil de que se concretara un cese al fuego o cuando menos acuerdos para la disminución de la confrontación o acuerdos humanitarios para la protección de la población civil. No hay evidencia de que las partes, tanto el Gobierno como las Farc, hubieran estado realmente dispuestas a concertar un cese al fuego o ceses a algunas hostilidades militares o a algunas agresiones contra los civiles. Sólo cuando el respaldo ciudadano a las conversaciones ya era mínimo, a causa, en buena parte, de los ataques de las Farc contra la población y los bienes civiles, las partes reconocieron que era indispensable llegar a acuerdos que llevaran a la disminución del conflicto. Ni las Farc, con una gran torpeza política, ni el Gobierno, que se mostró débil en sus exigencias frente a esa guerrilla, respondieron a la demanda ciudadana de lo que comúnmente y en un primer nivel se denomina paz: cesación o por lo menos disminución de las hostilidades militares y los ataques a la población.

---

[37] "Nueva ronda Gobierno-Farc", diario *El Espectador*, 2 de noviembre de 1999, pág. 5A.

Es un hecho que las partes continuaron fortaleciéndose militarmente durante las conversaciones de paz. El Gobierno tramitó un paquete de ayuda militar sin precedentes en el país con el Gobierno de los Estados Unidos de América (Plan Colombia). Por su parte las Farc usaron la zona de despeje como retaguardia y para la realización de diversas actividades militares[38]. El Gobierno no asumió políticas ni determinaciones claras para enfrentar el paramilitarismo y las Farc no adoptaron decisiones para eliminar o reducir las acciones contra las personas y bienes civiles que hacen parte de sus esquemas de financiamiento y de guerra irregular. El Gobierno tampoco adoptó políticas claras para exigirles a las Farc el cumplimiento de las normas humanitarias.

Mientras en Villa Nueva Colombia se realizaban las audiencias públicas, el Gobierno negociaba en Washington la ayuda militar norteamericana a través del llamado Plan Colombia. Así, ingresarían al país, procedentes de los Estados Unidos de América, cerca de 1.000 millones de dólares, de los cuales una buena parte, cerca de un 80%, estaría representada en equipamiento de batallones militares y de policía, recursos humanos y técnicos para el mejoramiento de la inteligencia militar y 60 helicópteros artillados. El Plan Colombia se constituyó no sólo en un plan antinarcóticos, como lo presentó formalmente el Gobierno en sus inicios, sino en un plan para la guerra contrainsurgente y fue percibido por diversos sectores sociales como "El Plan B" del gobierno Pastrana frente a las Farc[39]. Por su parte, las Farc, con excepción de la "tregua navideña" que decretaron entre el 20 de diciembre de 1999 y el 10 de enero de 2000, no cesaron, durante el período de conversaciones con el Gobierno, en sus ataques contra las personas, la población y los bienes civiles, como la toma de pueblos, los secuestros masivos e individualizados, la extorsión, el reclutamiento de menores y, en los últimos meses del 2001, los ataques contra la infraestructura energética y de servicios públicos del país.

---

38 "El enemigo interno. Informe especial de Newsweek sobre la zona de despeje del Caguán", revista *Semana*, n.º 917, 29 de noviembre de 1999, pág. 46; "Un año después", revista *Semana*, 11 de octubre de 1999, n.º 910, pág. 48; "Del despeje se pasó al despojo", revista *Semana*, 19 de abril de 1999, n.º 885, pág. 46; "La inocencia armada", revista *Semana*, 4 de diciembre de 1999, n.º 970, pág. 52.

39 En el comunicado público que emitieron las Farc por el cual declaran el tercer congelamiento unilateral, manifiestan que "[l]a conspiración tiene como eje central la aplicación del Plan Colombia o sea la participación militar abierta de los Estados Unidos de Norteamérica en nuestro territorio, para posicionarse estratégicamente y sin mayores obstáculos en América del Sur y garantizar, a través del Fondo Monetario Internacional, la imposición de su plan neoliberal para plagar de más miseria y desesperanzas a nuestros pueblos", Estado Central Mayor de las Farc-Ep, *Comunicado público,* 12 de noviembre de 2000, en www.Farc-ep.org/Comunicados/2000/nov1200.html

El 6 de diciembre de 2000 vencía el término de la zona de despeje. Las Farc habían congelado unilateralmente los diálogos desde el 14 de noviembre anterior, exigiendo del Gobierno que aclarara su política de lucha contra los paramilitares. Un importante sector de la opinión pública estaba inclinado a que el Gobierno no prorrogara la vigencia de la zona. Una encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría el 28 y 29 de noviembre de 2000 había revelado que el 76% de las personas encuestadas "no está de acuerdo en que se prorrogue el tiempo de despeje para las Farc"[40].

Para salvar el proceso, el presidente Pastrana y Manuel Marulanda se reunieron los días 8 y 9 de febrero de 2001 y firmaron el Acuerdo de los Pozos, mediante el cual ratificaron su voluntad de continuar con el proceso de paz y convinieron la creación de "una comisión con personalidades nacionales"[41] que formulara a la Mesa de Diálogo recomendaciones que permitieran enfrentar el paramilitarismo y disminuir la intensidad del conflicto. Las partes acordaron así mismo que la Mesa de Diálogo y Negociación reiniciaría sus labores el 14 de febrero retomando los temas sustantivos de la agenda y que entraría a discutir el cese del fuego y las hostilidades; que se agilizaría la concreción de un acuerdo humanitario que permitiera la liberación de soldados, policías y guerrilleros enfermos; y que la Mesa de Diálogos sesionaría por lo menos tres veces a la semana[42].

El proceso se reactivó y la Mesa de Negociación reinició sus labores. Sin embargo, no se reanudó con la evaluación de los resultados de las audiencias públicas sobre el primer bloque temático, ni con la negociación sobre ningún punto sustantivo de la agenda común. Las partes se dedicaron a concretar un acuerdo para la liberación de soldados y policías privados de la libertad por las guerrillas y guerrilleros presos y, especialmente, a buscar apoyo político

---

40 "Lo que piensa el país del proceso", diario *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2000, pág. 1-4.

41 Esta comisión se instaló el 11 de mayo de 2001 y estuvo integrada por cuatro personas: Carlos Lozano Guillén, miembro del comité central del Partido Comunista y director del semanario del mismo partido *Voz*, y Alberto Pinzón, médico y profesor universitario, designados por las Farc; Ana Mercedes Gómez, directora del diario antioqueño *El Colombiano*, y Vladimiro Naranjo Mesa, ex magistrado de la Corte Constitucional, designados por el Gobierno. Ana Mercedes Gómez renunció el 6 de septiembre de 2001 por diferencias con los demás miembros de la comisión en cuanto a la propuesta de convocatoria a una asamblea constituyente. Además, en una entrevista concedida al diario *El Tiempo*, señaló que "[e]l Gobierno no puede comprometerse con las Farc a combatir otras fuerzas ilegales" y que "[h]ay que acabar con las autodefensas, pero tiene que haber mecanismos para un proceso de negociación. No creo que podamos salir del conflicto dejando esa fuerza armada". Hernando Salazar Palacio, "No me amenazaron: Ana Mercedes", diario *El Tiempo,* 7 de septiembre de 2001, pág.1-2.

42 Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, "Acuerdo de Los Pozos", 9 de febrero de 2001, *Hechos de paz. Acuerdos y comunicados*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, tomo XVIII, pág. 15.

nacional e internacional a las conversaciones de paz: se creó la Comisión Facilitadora del Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz[43]. Se realizó la primera reunión de la comunidad internacional en Villa Nueva Colombia, a la cual asistieron embajadores y representantes de 28 países; y el Gobierno convocó en varias ocasiones al Frente Común por la Paz y contra la Violencia.

La Comisión de Personalidades concluyó, en su informe presentado el 19 de septiembre de 2001, que el modelo de negociación en medio de la guerra estaba agotado y que no tenía perspectivas claras de dar resultados positivos para el logro de la paz[44]. La Comisión le recomendó a la Mesa de Diálogo y Negociación pactar una tregua bilateral por un término inicial de seis meses, prorrogable por acuerdo entre las partes, que implicaba para las Farc, además del cese de las acciones ofensivas contra la Fuerza Pública, la suspensión del secuestro y la extorsión, del ataque y toma de poblaciones, del uso de cilindros de gas y minas antipersonales, del reclutamiento de menores y, en general, que se acataran las normas del derecho humanitario. Durante la tregua las partes deberían acordar una serie de proyectos de reformas constitucionales para que fueran debatidas por una Asamblea Constituyente que el Gobierno se compro-metería a impulsar. Las recomendaciones fueron bien recibidas por algunos sectores de la opinión pública, otros se opusieron abiertamente al curso de acción que allí se proponía[45].

---

43 La Comisión Facilitadora estuvo integrada por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela. La Comisión designó a Canadá como país coordinador.

44 "Recomendaciones de la Comisión de Personalidades a la Mesa de Diálogo y Negociación", en *Mesas ciudadanas para la agenda de paz. Propuestas en derechos humanos, derecho internacional humanitario y temas económicos,* Memorias del II Encuentro Nacional de las Mesas Ciudadanas para la Agenda de Paz celebrado en Bogotá los días 29 y 30 de marzo de 2001, pág. 80 a 84.

45 El ministro del Interior dijo que "[s]i el Gobierno y las Farc lo acogen [el documento de la Comisión de Personalidades] es avanzar en un camino cierto y firme, en un ámbito más seguro para conquistar la paz", Ancol, Bogotá, 27 de septiembre de 2001. El alto comisionado para la paz, Camilo Gómez, afirmó que "[e]l informe presentado [...] por la Comisión de Notables ante la Mesa de Diálogo y Negociación le abre posibilidades concretas al proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc)", San Vicente del Caguán, Ancol, 25 de septiembre de 2001. El entonces candidato presidencial por el Frente Social y Político, Luis Eduardo Garzón, señaló que las propuestas contenidas en el documento de la Comisión "son una carta de navegación para lograr en un corto tiempo lo que se tenía programado para muchos años", Bogotá, Ancol, 27 de septiembre de 2001. Por su parte, Ana Teresa Bernal, directora de Redepaz, calificó como "sobresaliente y significativo" el documento de los notables, Bogotá, Ancol, 27 de septiembre de 2001. El editorial del periódico *El Espectador* advirtió que el documento de los notables era "altamente peligroso" y que el diario tenía serias dudas sobre el norte que señalaba el documento, periódico *El Espectador*, 21 de octubre de 2001, pág. 19A. El columnista del periódico *El Espectador*, Plinio Apuleyo Mendoza, dijo en su columna habitual, que no resultaba ético que el Gobierno se uniera con la guerrilla de las Farc para acabar con los paramilitares y que eso equivalía "a decirles a nuestros oficiales, por cuenta de Cano [se refería al líder guerrillero Alfonso Cano]: acaben con ellos, con los paras, para que sin esta incomodidad, nosotros podamos después acabar con ustedes. Y para que nada falte, sin entregar sus armas, Farc y Eln estarían presentes en una constituyente, vista por ellos como un primer paso hacia el poder".

Por otra parte, el Gobierno y las Farc firmaron el 2 de junio de 2001 el primer y único acuerdo de que se tenga noticia con contenido humanitario celebrado entre las partes en el marco de las conversaciones de paz. En el acápite denominado "disposiciones generales" se expresa que "ninguna de las disposiciones del presente acuerdo menoscaba las obligaciones mínimas contenidas en el artículo tercero común a los convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo II adicional a ellos". Así mismo, a lo largo del acuerdo se alude varias veces a las normas del derecho internacional humanitario y se afirma expresamente que los enfermos y heridos son personas protegidas por este cuerpo normativo. En virtud del acuerdo, el Gobierno nacional se comprometió a dejar en libertad a 15 guerrilleros enfermos y, a su vez, las Farc se comprometieron a liberar a 42 soldados y policías enfermos, y a los 15 días, a librar a otro grupo de uniformados, en un número no inferior a 100, que, no estando enfermos, se encontraran en su poder. En efecto, en junio las Farc liberaron unilateralmente a 250 policías y soldados.

No había pasado una semana desde la presentación al público del informe de la Comisión de Personalidades, cuando las Farc realizaron dos acciones que marcaron el comienzo de la crisis definitiva de las conversaciones de paz: el asesinato de la ex ministra y líder política Consuelo Araújonoguera, la "Cacica", quien además era esposa del Procurador General de la Nación, luego de su secuestro en una carretera del departamento del Cesar (30 de septiembre de 2001) y el bloqueo violento de la marcha proselitista del candidato presidencial Horacio Serpa hacia el Caguán (29 de septiembre de 2001). En los periódicos se notaba que la opinión pública mayoritaria consideraba que el Presidente no debía prorrogar la zona desmilitarizada[46].

El Gobierno se midió en un fuerte pulso con las Farc para conseguir que aceptaran los controles sobre la zona despejada que desde hacía rato venían solicitando diversos sectores sociales o, cuando menos, para que se llegara a algún acuerdo que le diera un respiro a las conversaciones. El presidente Pastrana envió al Alto Comisionado para la Paz y al consejero presidencial para asuntos políticos Juan Gabriel Uribe, miembro del equipo negociador, a reunirse con Manuel

---

[46] "Se agotó la paciencia", diario *El Tiempo*, 1 de octubre de 2001, pág.1-18; "Proceso de paz, en vilo*",* diario *El Tiempo*, 1 ° de octubre de 2001, pág.1-2; Abdón Espinosa Valderrama, "Desafueros contra la nación y la paz", diario *El Tiempo*, 2 de octubre de 2001, pág.1-15; Eduardo Escobar, "Miserias del poder", diario *El Tiempo*, 2 de octubre de 2001, pág.1-15; Gabriel Silva Luján, "Nuestras torres gemelas", diario *El Tiempo*, 2 de octubre de 2001, pág. 1-15.

Marulanda "con el único fin de establecer y definir las condiciones que hicieran viable la continuidad del proceso de paz"[47]. El Presidente se refería especialmente a la revisión del funcionamiento de la zona de despeje.

Era obvio que la zona desmilitarizada tenía que ser controlada para evitar que allí se cometieran abusos. El problema fue que el Gobierno siempre trató de controlarla a través de engaños: dejando cien soldados en la zona, en el Batallón Cazadores, en noviembre de 1998, con el argumento de que eran simples soldados bachilleres, a pesar de que el compromisos del Gobierno fue el de producir un despeje total, como finalmente lo tuvo que admitir; o arguyendo que las Farc se habían comprometido a aceptar una comisión de verificación dentro de la zona, pretensión que no era cierta, y de la cual el Gobierno tuvo que desistir a mediados de 1999. En la crisis de enero de 2002, el Gobierno dijo que no suspendería los vuelos militares sobre la zona ni los controles a los extranjeros que quisieran visitarla, porque eran medidas que existían desde el inicio del proceso, cuando era evidente que las había adoptado unilateralmente apenas en octubre de 2001.

Mientras el Alto Comisionado y la comisión negociadora de las Farc buscaban un acuerdo en San Francisco de la Sombra, el Presidente estaba reunido con la cúpula militar. El Comandante General de las Fuerzas Militares le hizo al Presidente un recuento de los informes que ellos tenían sobre las actividades que realizaban las Farc en la zona de despeje: traslado de personas secuestradas y de vehículos robados hacia la zona, fabricación y entrada de armas, entrenamiento y desplazamiento de tropas para incursionar en las zonas vecinas, y cultivo y comercialización de drogas ilícitas. El Presidente le respondió que era deber de la Fuerza Pública el de controlar los movimientos de las Farc hacia afuera y hacia adentro de la zona desmilitarizada, pues el territorio despejado era solo el interior de la zona. Como consecuencia, los militares no hicieron esperar una propuesta que implicaba un despliegue de tropas alrededor de la zona desmilitarizada y el control del ingreso de extranjeros a la misma[48].

El 7 de octubre el Presidente anunció la prórroga de la zona hasta el 20 de enero de 2002 y advirtió sobre los controles que se implementarían, entre ellos,

---

47 Discurso pronunciado por el Presidente de la República el 11 de octubre de 2002 en la Casa de Nariño durante la décima reunión del Consejo Nacional de Paz.

48 León Valencia, Op cit., nota 35.

el control de las vías aéreas, terrestres y fluviales, de entrada o salida de la zona, el control del espacio aéreo, y el control sobre personas, mercancías, vehículos y materiales que ingresaran o salieran de la zona de distensión[49]. El 11 de octubre de 2001 se expidió, por parte del ministro del Interior y del director del Departamento Administrativo de Seguridad (Das), la resolución n.° 1399, por la cual se establecieron controles para el ingreso y permanencia de extranjeros en la zona de distensión[50].

El 5 de octubre de 2001, el Alto Comisionado para la Paz y un asesor especial, Juan Gabriel Uribe, de un lado, y Manuel Marulanda Vélez y los voceros de las Farc, de otro, celebraron el "Acuerdo de San Francisco de la Sombra para concretar y consolidar el proceso de paz". Las partes expresaron en los considerandos del acuerdo que "el proceso de paz requiere un ambiente propicio, sin confrontación armada entre ambas partes" y que "los actuales niveles de la confrontación hacen indispensable lograr acuerdos que lleven a la disminución del conflicto". Se comprometieron a abocar inmediatamente el estudio de las recomendaciones de la Comisión de Personalidades. Reiteraron que la zona de distensión tiene como único propósito adelantar el diálogo y la negociación. Ratificaron que la única autoridad sobre esta zona la ejercen los alcaldes democráticamente elegidos y las demás funcionarias y funcionarios municipales sin perjuicio de la que le es propia al Gobierno nacional; y que todos los candidatos y los pobladores de los cinco municipios podrían realizar sus actividades políticas y electorales libremente. Finalmente, las Farc expresaron y ratificaron que las denominadas "pescas milagrosas" en las vías no hacían parte de su política[51].

Las Farc se habían opuesto de tiempo atrás a los controles que sobre la zona de distensión habían solicitado diferentes sectores del Estado y la sociedad. En varias cartas entregadas al Gobierno nacional, en los días que siguieron a la

---

49 "Prórroga hasta el 20 de enero", diario *El Tiempo*, 8 de octubre de 2001, pág. 1-17.

50 Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, "Resolución 1399 del 11 de octubre de 2001, por la cual se establecen medidas para el ingreso y permanencia de extranjeros en la Zona de Distensión", *Hechos de paz XIX, Instrumentos jurídicos*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, pág. 145.

51 Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, "Acuerdo de San Francisco de la Sombra para concretar y consolidar el proceso de paz, San Vicente del Caguán (área rural), 5 de octubre de 2001", *Hechos de paz XVIII, acuerdos y comunicados*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, pág. 33. En Colombia se han llamado "pescas milagrosas" a los secuestros indiscriminados que realizan las guerrillas, particularmente, en retenes localizados en las carreteras y en locales o establecimientos públicos.

prórroga del 7 de octubre de 2001, las Farc manifestaron que cuando se firmó el Acuerdo de San Francisco de la Sombra no existían los condicionamientos y controles a la zona desmilitarizada. Advirtieron que estos controles "acababan" con las garantías para dialogar y violaban los acuerdos que habían dado lugar a la zona. Así mismo, denunciaron que se había impedido la entrada de víveres, combustible, repuestos y otros artículos, afectando a la población, y que se habían producido sobrevuelos rasantes sobre los campamentos, caseríos, carreteras y cascos urbanos[52]. Además, señalaron que "el plazo de tres meses para que el Gobierno acabe con el paramilitarismo como política de Estado es muy corto. Cumplido esto se comenzará a hablar del cese de fuego y hostilidades, tal como es el deseo de los colombianos. Mientras las matanzas continúen, no es posible hablar del cese de fuego"[53].

A pesar de que el Acuerdo de San Francisco de la Sombra parecía señalar caminos para el avance del proceso, las conversaciones se paralizaron a causa de los controles sobre la zona de distensión que el Presidente anunció y el Gobierno adelantó a partir del 7 de octubre de 2001. Este último manifestó en diversas oportunidades que los controles sobre la zona no eran negociables y que no serían modificados[54]. Por su parte, las Farc manifestaron que los cambios unilaterales frente a las garantías que le dan sustento a la zona desmilitarizada eran el principal obstáculo del proceso y que, mientras no se revisaran, sería imposible avanzar[55]. El 9 de enero de 2002, tras dos días de reuniones con los negociadores de las Farc, el Alto Comisionado para la Paz anunció que "el Gobierno entiende que las Farc no continúan en el proceso y, en consecuencia, empiezan a correr las 48 horas para que salgan de la zona". El Presidente de la República lo reiteró en una alocución televisada esa misma noche y repitió, además, que los controles no eran negociables y que en manos de las Farc estaba el que continuara o no el proceso.

---

52 Manuel Marulanda Vélez, *Carta abierta al Presidente de la República*, 16 de octubre de 2001, en www.Farc-ep.org/dialogos/cartaalpresidente2.html Raúl Reyes, Joaquín Gómez, Simón Trinidad, Andrés París y Carlos Antonio Losada, *Consideraciones de los voceros de las Farc-Ep*, 20 de octubre de 2001, en www.Farc-ep.org/dialogos/consideraciones.htm Manuel Marulanda Vélez, *Carta a los voceros de las Farc-Ep,* 16 de octubre de 2001, en www.Farc-ep.org/dialogos/cartaalosvoceros.htm Raúl Reyes, Joaquín Gómez, Simón Trinidad, Andrés París y Carlos Antonio Losada, *Memorando al Gobierno nacional sobre la paz y el futuro de Colombia,* 15 de octubre de 2001, en www.Farc-ep.org/dialogos/memorandum.htm

53 Raúl Reyes, Joaquín Gómez, Simón Trinidad, Andrés París y Carlos Antonio Losada, *Consideraciones de los voceros de las Farc-Ep,* 20 de octubre de 2001, en www.Farc-ep.org/dialogos/consideraciones.htm

54 "A prueba, voluntad de paz de Farc", diario *El Tiempo*, 19 de octubre de 2001, pág. 1-1.

55 Estado Mayor Central de las Farc-Ep, *Comunicado público,* 8 de enero de 2002, en www.Farc-ep.org/

El delegado especial de las Naciones Unidas en Colombia, James Lemoyne, y los embajadores de la Comisión Facilitadora Internacional del Grupo de Países Amigos, el nuncio apostólico y el presidente de la Conferencia Episcopal Colombiana salvaron esa vez las conversaciones de paz, con el apoyo de las diversas iniciativas de la sociedad civil por la paz. El grupo se reunió tanto con los negociadores de las Farc, como con el Gobierno en una maratónica jornada de 48 horas, hasta que las Farc manifestaron que aceptaban las garantías dadas por el Presidente. La guerrilla había cedido en su pretensión de que el Gobierno eliminara los controles a la zona y había entendido que las garantías que habían reclamado de tiempo atrás, estaban dadas.

Así mismo, las partes celebraron, el 20 de enero un "Acuerdo de cronograma para el futuro del proceso de paz". Reconocieron que era indispensable llegar a acuerdos que llevaran a la disminución del conflicto y se comprometieron a abocar de inmediato el estudio de la tregua con cese de fuego y hostilidades, y a incorporar de forma inmediata la discusión sobre los temas de secuestro y paramilitarismo, de acuerdo con la recomendación de la comisión de personalidades. El acuerdo contenía, además, un apretado cronograma de trabajo que iba del 23 de enero al 10 de abril de 2002.

El 20 de febrero de 2002, cuando las partes aparentemente se disponían a discutir el tema del cese al fuego y hostilidades, las Farc secuestraron un avión comercial de la aerolínea Aires que cubría la ruta Neiva–Bogotá con cuarenta pasajeros, lo obligaron a aterrizar en una carretera del sur del departamento del Huila, relativamente cerca de la zona de distensión, y secuestraron al presidente de la Comisión de Paz del Senado, Jorge Eduardo Gechem Turbay, quien viajaba a bordo. Inmediatamente después de enterarse del hecho, el Presidente anunció la determinación de no continuar el proceso de paz con las Farc. Esa noche, en una alocución televisada, el Presidente le comunicó al país que había decidido levantar la zona de distensión a partir de la medianoche, sin cumplir con el término de 48 horas acordado para que las Farc se retiraran de la zona.

Esa misma noche comenzó la operación "Tanatos" por la cual las fuerzas militares debían recuperar el área desmilitarizada. La zona de despeje se

convertiría entonces en un teatro de operaciones militares, junto con otros 14 municipios aledaños[56].

Los hechos que se consignan en este acápite demuestran que tanto el Gobierno como las Farc no supieron interpretar, ni sintonizarse con las demandas ciudadanas frente a las conversaciones de paz, que esperaban con ansiedad resultados concretos en la disminución de la intensidad del conflicto y en las agresiones contra la población y los bienes civiles. Las Farc continuaron, durante las conversaciones, atacando a la población, a las personas y los bienes civiles. Insistieron en demostrar su capacidad bélica y de desestabilización del Estado a través de graves infracciones al derecho humanitario y de acciones con un fuerte impacto simbólico en la sociedad.

Por su parte, el Gobierno no concentró sus esfuerzos, tampoco evidenció ninguna estrategia, para lograr la concertación de acuerdos para la reducción de las hostilidades militares ni para la protección de los civiles. De lo descrito en esta parte se evidencia que el Gobierno asumió las conversaciones de paz con total improvisación, sin ninguna planeación, ni orientación clara, que no había una estrategia ni una concepción sobre los términos de una negociación. El Gobierno no había discutido, estudiado ni presentado para el debate público propuestas sobre posibles acuerdos respecto de la agenda de negociación. El Gobierno no mostró ninguna disposición para liderar posibles transformaciones en los campos político, económico o social que pudieran significar acuerdos con las Farc. Tampoco planteó en el marco de las conversaciones exigencias ni propuestas para la disminución de la intensidad de la confrontación armada, ni para la protección a la población civil. Todo indica que el Gobierno despreció

---

[56] Los teatros de operaciones se crearon mediante el artículo 54 de la ley 684 de 2001, ley de seguridad y defensa nacional. Posteriormente, el Gobierno, en el decreto 333 de 28 de febrero de 2002 que desarrolló el artículo mencionado, declaró teatro de operaciones militares los 19 siguientes municipios: Vista Hermosa, Uribe, Mesetas, La Macarena, San Juan de Arama, Puerto Lleras, Granada y Lejanías (ocho municipios del departamento del Meta); Villarrica (un municipio del departamento de Tolima); Cabrera y San Juan de Sumapaz (dos municipios del departamento de Cundinamarca); Algeciras y Colombia (dos municipios del departamento del Huila); San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y Puerto Rico (tres municipios del departamento de Caquetá); y San José del Guaviare, Calamar y El Retorno (tres municipios del departamento del Guaviare). En los teatros de operaciones el comandante militar asumía control operacional de los municipios y reemplazaba a las autoridades civiles, vulnerando así el principio de supremacía del poder civil sobre el militar establecido en los artículos 296, 303 y 315 de la Constitución Política. Por otra parte, el artículo de los teatros de operaciones permitía que el Gobierno ejerciera funciones exclusivas de los estados de excepción, pero sin cumplir con la reglamentación que se exige para el ejercicio de ese tipo de facultades. La ley 684 de 2001 fue declarada inexequible en su totalidad por la Corte Constitucional a través de la sentencia C–251 de 2002.

las posibilidades de celebrar acuerdos humanitarios, o con contenidos humanitarios, para amparar a las personas y los bienes civiles.

III. Las conversaciones de paz con el Ejército de Liberación Nacional (Eln)

Las conversaciones de paz con la guerrilla del Eln durante el quinquenio objeto de este informe están marcadas por cuatro características: i) la decidida participación de diversos sectores de la sociedad civil que cumplieron funciones de facilitación e incluso de mediación; esa participación fue posible gracias, no sólo a la voluntad de los diversos sectores de la sociedad, sino a la política del Eln en esa dirección; ii) la apertura del Eln frente a la participación de la comunidad internacional en el proceso; iii) la apertura del Eln frente a la regularización o humanización del conflicto armado; y iv) el tratamiento de segundo orden que le dio el gobierno Pastrana a los diálogos con esta guerrilla. A pesar de las tres primeras características, las conversaciones con el Eln no dieron resultados durante el período, en buena medida porque el Gobierno las dio por terminadas unilateralmente cuando se discutían fórmulas para concertar un cese al fuego.

A. Los acuerdos de Viana y de Puerta del Cielo: pasos significativos hacia la construcción de la paz con participación activa de la sociedad

El 9 de febrero de 1998, en Madrid (España), los asesores del gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano y los voceros internacionales del Eln celebraron el Preacuerdo del Palacio de Viana, en el cual se estableció que la solución del conflicto "requiere de un proceso amplio de diálogo y concertación que involucre a todos los sectores de la sociedad para fundamentar las transformaciones del país y de sus instituciones encaminadas a alcanzar la paz con democracia y justicia social"[57]. Además, se convino la convocatoria a una "Convención Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia Social". El Eln concibió la Convención Nacional "como el elemento fundamental en la propuesta de paz; y es el espacio de participación democrática, para interlocutar con la sociedad colombiana en la búsqueda de identidades en la comprensión del conflicto y la construcción de soluciones que conduzcan al nuevo país"[58].

---

[57] *Declaración de Viana. Gobierno y Eln se asoman al* diálogo, en www.hechosdepaz.gov.co

[58] Eln, *Estamos por la paz con justicia social en un nuevo país*, en www.Eln-voces.com/f_der_paz.htm

La Convención Nacional debía estar precedida de una reunión preparatoria que se llevaría a cabo entre los días 5 y 7 de junio del mismo año, con participación de tres delegados del Eln, el Gobierno y la Comisión de Conciliación Nacional[59], para definir la metodología, participantes, estructura, fecha y lugar de dicha convención. El 1º de abril del 1998 el Eln manifestó su intención de suspender la ejecución de lo acordado hasta la realización de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, "para acabar con el uso político electoral que le venían dando los candidatos al preacuerdo"[60].

El 28 de junio de 1998 en la ciudad de Mainz (Alemania) representantes del Eln y del Comité Nacional de Paz, inspirados en la propuesta de la Convención Nacional, en el resultado de la votación por el "Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad" y en la proyección de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, acordaron continuar con las conversaciones. Para ello, convocaron para el mes de julio a una reunión entre la dirigencia del Eln y diversos sectores de la sociedad, para concretar el proceso y, adicionalmente, propiciar acciones que condujeran a la humanización del conflicto armado.

El 15 de julio de 1998, en Würzburg (Alemania), representantes de diversos sectores de la sociedad civil, miembros del Comité Nacional de Paz[61] y voceros del Eln celebraron, con la facilitación de las conferencias episcopales de Colombia y Alemania, el "Acuerdo de Puerta del Cielo". Las partes acordaron "reconocer y patrocinar la actuación permanente de la sociedad civil para conseguir la culminación del proceso de paz" y encargaron a la Comisión Preparatoria de la Convención Nacional para que organizara la convención antes del 12 de octubre de 1998. Con respecto a la "humanización de la guerra", el Eln se comprometió a "suspender la retención o privación de la libertad de personas con propósitos financieros, en la medida en que se resuelva por otros medios la suficiente disponibilidad de recursos del Eln, siempre que, mientras culmina el proceso de paz con esta organización, no se incurra en su debilitamiento estratégico"; a cesar la retención de niñas y niños y de personas mayores de 65 años y a no privar en ningún caso de la libertad a mujeres embarazadas; a no cometer asesinatos "deliberados y arbitrarios" de no combatientes en cualquier circunstancia; a tratar con humanidad a los

---

59 Constituida en 1995 por iniciativa de la Iglesia Católica para propiciar los acercamientos entre el Estado y las guerrillas y facilitar las negociaciones.

60 Eln, *Comunicado a la nación,* 30 de marzo de 1998, en www.Eln-voces.org

61 Órgano ejecutor del Consejo Nacional de Paz, creado por el artículo 7 de la ley 434 de 1998.

prisioneros y a quienes intenten rendirse; a no utilizar a los "cautivos" como rehenes; a investigar los presuntos abusos cometidos por los guerrilleros con el fin de determinar responsabilidades; a "impulsar con todos los actores armados y partes concernientes el respeto a la autonomía, creencias, cultura y derecho a la neutralidad de las comunidades indígenas y demás etnias y sus territorios"; y a no incorporar en sus filas a menores de 16 años "para la fuerza militar permanente". En el acuerdo también se convino en proceder a la identificación y demarcación de todos los bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, "con el liderazgo de la sociedad civil y la coordinación de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo". Los bienes especialmente protegidos serían, entre otros los vehículos, naves, aeronaves de uso civil que no estén siendo utilizados en tareas militares y los centros educativos, deportivos, culturales, recreacionales y para el culto religioso.

En el Acuerdo de Puerta del Cielo además se precisaron los términos de la convención nacional, entendiéndola como "un proceso con varios espacios de diálogo, con capacidad propositiva por parte de representantes del Estado, la sociedad y la guerrilla que buscará elaborar las bases de un acuerdo político de reformas y transformaciones sociales con miras a la democratización del Estado y la sociedad a través de los mecanismos que sean indispensables de orden administrativo o legislativo e inclusive a través de la organización de una asamblea nacional constituyente"[62].

A pesar de que el "Acuerdo de Puerta del Cielo" contenía todos los elementos necesarios para concretar un convenio entre el Gobierno y el Eln que condujera a una negociación política, "no se pudieron crear las condiciones para un acuerdo sustentable y verificable entre el Eln y el poder ejecutivo"[63]. El gobierno de Pastrana concentró sus esfuerzos en las conversaciones que iniciaba con las Farc y sólo declaró formalmente la iniciación del proceso de paz con el Eln el 9 de octubre de 1998[64]. Entre el 10 y el 12 de octubre se realizó en el municipio de Río Verde (Antioquia) el "Encuentro Preparatorio de la Convención

---

62 "Acuerdo de Puerta del Cielo", Würzburg (Alemania), 15 de julio de 1997, en www.Eln-voces.com/comupa/pp_co_pc.htm

63 "Documento presentado por la Comisión Facilitadora para los Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional" a la "Cumbre por la Paz" realizada en La Habana (Cuba), los días 30 y 31 de enero de 2002.

64 Resolución n.° 83 del 9 de octubre de 1998, en www.mindefensa.gov.co/politica/legislacion.html

Nacional" en el que se formalizó la agenda[65] de la Convención y se acordó su instalación para el 13 de febrero de 1999[66].

B. Los hechos de Machuca y los secuestros masivos: un retroceso por parte del Eln

A pesar de los acercamientos entre las partes, el Gobierno decidió interrumpir informalmente los diálogos, como consecuencia de los hechos de Machuca ocurridos el 18 de octubre de 1998 en el municipio de Segovia (Antioquia). El Gobierno afirmó que "los alzados en armas realizaron una voladura al oleoducto Central que atraviesa la zona, ocasionando una grave tragedia humana y ambiental, en la que [...] 70 personas murieron calcinadas por el fuego del atentado"[67]. Dos días más tarde, en declaraciones a la prensa, el Presidente de la República le exigió al Eln entregar a la justicia colombiana a los responsables del atentado. Mediante comunicado del 25 de ese mes, la organización guerrillera respondió que era responsable de la voladura del oleoducto, pero no del incendio que causó la muerte de las personas[68].

Posteriormente, en el mes de noviembre, Nicolás Rodríguez, alias "Gabino", jefe máximo del Eln, en declaraciones a un noticiero nacional, aceptó que el incidente de Machuca había sido "un error grave de los compañeros que ejecutaban la acción, en cuanto que se equivocaron en la apreciación de las consecuencias que podría ocasionar el derrame del crudo. Los compañeros realmente no midieron correctamente el peligro que representaba esta acción para la población que estaba del lado de abajo". Además, señaló que "está en curso una investigación no solamente en el caso de los compañeros que realizaron la acción, sino también los compañeros que orientaron y que orientan las operaciones en el área"[69]. La

---

65 Ésta incluyó los siguientes temas: 1. Derecho internacional humanitario, derechos humanos, impunidad, justicia, insurgencia y conflicto; 2. Recursos naturales y política energética; 3. Democracia, Estado, fuerzas armadas y corrupción; 4. Economía y problemas sociales; y 5. Cultura e identidad; Nación-región, ordenamiento territorial; problema agrario y narcotráfico. Declaración de Río Verde "Acuerdo entre los representantes de la sociedad civil y el Eln", 12 de octubre de 1998, en www.hechosdepaz.gov.co

66 El Gobierno permitió la asistencia al encuentro de "Francisco Galán" y "Felipe Torres", líderes de la organización guerrillera recluidos en la cárcel de Itagüí (Antioquia). Esto fue posible porque el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el proceso, expidió el decreto 2069 de 1998, mediante el cual se les concedían prerrogativas a los dirigentes del Eln recluidos en esa cárcel. Los líderes guerrilleros regresaron a la cárcel después de culminado el encuentro.

67 En www.hechosdepaz.gov.co (página oficial de la Presidencia de la República para los diálogos de paz).

68 Comando Central del Eln y Dirección Nacional, *Comunicado de prensa a propósito de lo de Machuca,* 25 de octubre de 1998, en www.Eln-voces.com/comupa/pp_co_ma.htm

69 Declaración de Nicolás Rodríguez, alias "Gabino", jefe máximo del Eln, al noticiero *En Vivo*, 9:30, 11 de noviembre de 1998, en www.hechosdepaz.gov.co

aceptación de responsabilidad por parte del jefe guerrillero constituyó un factor de evolución del proceso, pues apaciguó los ánimos entre las partes y dio paso a la reanudación de los diálogos entre Gonzalo de Francisco, consejero presidencial para las conversaciones de paz con el Eln, y los voceros de esa guerrilla en Itagüí, el día 1 ° de diciembre de 1998.

En el mes de enero de 1999, desde Caracas, el Alto Comisionado para la Paz y Antonio García, miembro del Comando Central del Eln, en su calidad de representantes de las partes, ratificaron su voluntad de continuar con el proceso. Sin embargo, dos meses después de dicha ratificación, el 12 de abril de 1999, la organización guerrillera secuestró un avión de la aerolínea Avianca, en la ciudad de Bucaramanga (Santander), con 46 pasajeros y su tripulación, acto que el Gobierno condenó públicamente, catalogándolo como un crimen de lesa humanidad, que violaba todos los principios y normas del derecho internacional humanitario[70].

El 30 de mayo, en la ciudad de Cali (Valle del Cauca), la misma organización secuestró a 143 personas en la iglesia La María. El Gobierno condenó la acción y la calificó como "una violación extrema al [derecho internacional humanitario]"[71]. El Eln se responsabilizó del secuestro masivo a través de un comunicado público expedido el día 31 de mayo de 1999, en el cual señaló que, a través del operativo, "le decimos al mundo que en Colombia se adelanta un genocidio y una limpieza política y social, con cifras de muertos y desplazados superior a lo que ocurre en Kosovo; que la guerra sucia no para; se intensifica la acción de grupos paramilitares y las fuerzas armadas colombianas en contra de campesinos, pobladores de barrios pobres, defensores de derechos humanos y líderes populares". Como respuesta a lo sucedido, el Gobierno suspendió formalmente el proceso de paz con el Eln el 18 de junio de 1999 y, a su vez, el reconocimiento del estatus político de la organización, sanción que no había tomado hasta ese momento en las conversaciones con el Eln, ni en los diálogos que se llevaban a cabo con las Farc.

Los secuestros masivos, además de constituir graves violaciones al derecho humanitario, contradecían lo establecido en el Acuerdo de Maguncia[72] y

---

70 Comunicado público del Gobierno, Bogotá, 31 de mayo de 1999, en www.hechosdepaz.gov.co/es/load.php/uid=0/leng=es/5/anexo_XXIV.htm

71 Ibid.

72 Documento presentado por la Comisión Facilitadora para los Diálogos de Paz, La Habana (Cuba), 30 de enero de 2002, pág. 3.

generaban fundadas dudas sobre el compromiso del Eln de involucrarse seriamente en un proceso de paz. La organización guerrillera explicó, en entrevistas concedidas a la revista *Semana*, que los secuestros tenían varios propósitos: llamar la atención sobre los genocidios y masacres que se cometen en el país, llevar la guerra a las grandes ciudades, financiar a la fuerza guerrillera a costa de los sectores más pudientes de la sociedad y demostrarle al Gobierno la fortaleza militar del Eln[73]. Pablo Beltrán, comandante del Eln, explicó expresamente que los secuestros masivos se llevaron a cabo no sólo como acciones de finanzas, sino además porque el Gobierno había sido muy arrogante en las últimas conversaciones debido a la percepción, particularmente por parte de las fuerzas militares, de que el Eln estaba militarmente al borde de la derrota. El comandante concluyó que, de no haber demostrado el Gobierno tanta arrogancia en las conversaciones de Caracas, el Eln no hubiera sido tan torpe de llevar a cabo dichas acciones[74].

Después de un silencio entre las partes, el 30 de julio de 1999, una comisión conformada por líderes políticos y representantes de diversos sectores de la sociedad civil colombiana[75] les envió una carta a ambas partes ofreciendo sus buenos oficios con los propósitos de obtener la liberación de las personas secuestradas, favorecer el restablecimiento de los diálogos, impulsar la Convención Nacional y contribuir a la definición de una zona de distensión aceptable para el Gobierno y el Eln. Tanto el Eln como el Gobierno respondieron favorablemente, aceptando los buenos oficios de la comisión. Con este acto nació la Comisión de Facilitación Civil, "como una expresión de facilitación de la sociedad colombiana y de respaldo al proceso de negociación política"[76].

---

73 "Sí estamos cobrando", revista *Semana*, n.° 918, 13-19 de diciembre de 1999, pág. 24; "La Bofetada", revista *Semana*, n.° 894, 21-28 de junio de 1999, pág. 24; "El Presidente cerró la puerta", revista *Semana,* n.° 892, 7 de junio de 1999, pág. 22.

74 "Sí estamos cobrando", revista *Semana*, n.° 918, 13-19 de diciembre de 1999, pág. 24.

75 Entre otros Noemí Sanín, Horacio Serpa, Jaime Bernal Cuellar, Francisco Santos, Yamid Amat, María Isabel Rueda, Rodrigo Pardo, Ana Mercedes Gómez, Alfredo Molano, Alejo Vargas, Roberto Camacho, Jaime Garzón, Ana Cristina Navarro, Luis Eduardo Garzón, Víctor Manuel Moncayo, Antonio Navarro Wolf, Patricia Lara, Mario Gómez, R.P. Gabriel Izquierdo, Marco Romero, Sergio Naranjo, Piedad Córdoba y María Emma Mejía.

76 Documento presentado por la Comisión de Facilitación Civil para los diálogos de paz entre el Gobierno nacional y el Eln a la Cumbre por la Paz llevada a cabo en La Habana (Cuba), entre los días 30 y 31 de enero de 2002. Los miembros activos de la Comisión fueron los dirigentes políticos María Emma Mejía, Horacio Serpa, Luis Eduardo Garzón y Benjamín Higuita; los dirigentes gremiales Sabas Pretelt y Luis Fernando Alarcón; los dirigentes sindicales Hernando Hernández y Wilson Borja; los sacerdotes Gabriel Izquierdo y Darío Echeverry; los profesores Jaime Zuluaga y Marco Romero; y el ex procurador general de la nación Jaime Bernal Cuéllar, el ex ministro Augusto Ramírez Ocampo, Patricia Lara y Mario Gómez. Uno de los miembros fundadores de la Comisión, Jaime Garzón, fue asesinado por paramilitares el 13 de agosto de 1999; y el dirigente sindical Wilson Borja sufrió un grave atentado el 15 de diciembre de 2000 reivindicado públicamente por el líder paramilitar Carlos Castaño y al cual han sido vinculados miembros de inteligencia militar.

Este grupo fue de vital importancia para el desarrollo de las conversaciones con el Eln, pues cumplió funciones de facilitación y, no en pocos casos, de mediación e insistió en sus propósitos aún en los momentos en que las conversaciones estuvieron en puntos aparentemente muertos.

Durante el mes de septiembre de 1999 se encontraron en la oficina de representación del Eln en Venezuela varios delegados de los gremios, partidos, Iglesia y distintos sectores de la sociedad con la Comisión de Facilitación Civil. Esto contribuyó al ambiente predominante de reactivación de las conversaciones de paz que finalmente dio lugar a una reunión en La Habana (Cuba) entre el Consejero Presidencial para Asuntos Políticos, Juan Gabriel Uribe, y Julio Londoño Paredes, embajador en Cuba, (representantes del Gobierno) y Pablo Beltrán y Ramiro Vargas (representantes del Eln), los días 19 y 20 de octubre de 1999. Posteriormente, ya reiniciadas las conversaciones, se reunió el Alto Comisionado para la Paz en zona rural de San Pablo (Bolívar), con algunos miembros del Comando Central para analizar por primera vez la posibilidad de establecer una "zona de encuentro" en varios municipios del sur del departamento de Bolívar.

Después de los acercamientos entre las partes que preponderaron en el cierre del año 1999, el Eln lanzó una ofensiva que incluyó ataques contra circuitos y subestaciones de energía, y estaciones del metro, la cual afectó la infraestructura energética y vial de los departamentos de Antioquia, Valle y Cundinamarca. Estos actos fueron percibidos por el Gobierno Nacional como un medio "para presionar la consecución de un acuerdo que diera comienzo a la Convención Nacional y como oposición a las eventuales privatizaciones del sector energético"[77].

A pesar de las graves acciones contra las personas, los bienes y la infraestructura civil que se han descrito en este acápite, las conversaciones de paz no se rompieron definitivamente. Esto demuestra que el Gobierno y la sociedad aceptaban, de una u otra manera, la fórmula de negociar en medio de las hostilidades y que estaban dispuestas, en esos momentos, a resistir fuertes agresiones con tal de conservar el camino para la resolución negociada del conflicto.

---

[77] Valoración hecha en la "página oficial de la Presidencia de la República para los Diálogos de Paz", en www.hechosdepaz.gov.co/

C. La zona de encuentro: una buena propuesta irrealizable

Las conversaciones de paz entre el Gobierno y el Eln estuvieron determinadas durante los años 2000, 2001 y hasta el 31 de mayo de 2002, fecha en la que el presidente Andrés Pastrana dio unilateralmente por terminado el proceso, por las discusiones sobre el establecimiento de una "zona de encuentro" en varios municipios del sur de Bolívar, con el objeto de llevar a cabo la Convención Nacional en el territorio despejado. En las negociaciones con el Eln sobre el establecimiento de la zona de encuentro, el Gobierno quiso evitar la falta de reglamentación de la zona desmilitarizada acordada con las Farc como condición para adelantar las conversaciones de paz. A pesar de que la propuesta del establecimiento de la zona de encuentro estaba aparejada de una vasta reglamentación[78], que incluía verificación nacional e internacional, no se llevó a cabo, entre otras causas, por la fuerte oposición de diversos sectores de la sociedad y de algunas comunidades y organizaciones de pobladores de la zona, así como por la presión y la oposición de grupos paramilitares presentes en esa región.

Por otra parte, al contrario de lo que sucedió con las Farc, no existía claridad sobre el hecho de que el establecimiento de una zona despejada era condición necesaria para adelantar la Convención Nacional. La Comisión de Facilitación Civil advirtió que la exigencia del despeje de cuatro municipios del sur de Bolívar como condición para la instalación de la Convención Nacional "generó sorpresa entre diversos sectores sociales que venían participando en el proceso, pues dicha solicitud no había sido planteada en ninguna instancia anterior, ya que, como se establece en el Preacuerdo de Viana, el desarrollo de la citada Convención Nacional se surtiría mediante el procedimiento de Santa Ana o, como se expresa en el Acuerdo de Puerta del Cielo, en un área en la que haya cese al fuego bilateral con las garantías necesarias para todos los participantes en la misma"[79].

De acuerdo con el informe presentado por la Comisión de Facilitación Civil a la Cumbre de La Habana (Cuba) en enero de 2002, el Eln le exigió por primera vez al Gobierno el despeje de cuatro municipios del sur de Bolívar en una

---

78 "Reglamento para la zona de encuentro", en www.Eln-voces.com/conven/CONVENCION-REGLAMENTO-ZONA.htm (consulta el 1 º de octubre de 2002).

79 Documento presentado por la Comisión Facilitadora para los Diálogos de Paz, La Habana (Cuba), 30 de enero de 2002, pág. 3.

reunión realizada en febrero de 1999 en la ciudad de Caracas entre el Alto Comisionado para la Paz y Antonio García, miembro del Comando Central del Eln[80]. Algunos analistas políticos sostienen que si bien en el Preacuerdo de Viana y en el Acuerdo de Puerta del Cielo se habla de una zona para la realización de la Convención Nacional en la cual se debía adoptar algún mecanismo para la localización de la organización garantizando su seguridad, la fórmula del "despeje" fue adoptada por el Eln siguiendo la experiencia de las Farc.

El 15 de enero de 2000, Pablo Beltrán, miembro del Comando Central del Eln, envió una carta al Alto Comisionado para la Paz en la cual anunció los hechos que según esta guerrilla frenaban el avance del proceso, afirmando que "el problema más complicado para decretar la zona de encuentro era la existencia de narcotraficantes y paramilitares en el área", que en ese momento estaban manipulando las comunidades del sur de Bolívar para evitar el establecimiento de la zona. Esta denuncia sería corroborada posteriormente (marzo de 2001) por la Misión Técnica Internacional que constató "el escepticismo y desconfianza de parte de la población y el riesgo de hostigamiento por parte de actores armados que rechazaban el funcionamiento de la zona de encuentro"[81].

En febrero de 2000 se produjeron una serie de movilizaciones de más de 15.000 personas, entre campesinos, pequeños y medianos agricultores y comerciantes y, en general, pobladores de varios municipios del sur de Bolívar, en rechazo a la propuesta de despejar una zona en dicho territorio para adelantar negociaciones con el Eln. Los diarios reportaron que los grupos paramilitares que tienen presencia en algunos lugares de la región habían obligado a las personas a participar en la manifestación, aunque también hubo quienes les manifestaron a los periódicos que su protesta no era obligada[82]. Haciendo caso omiso de la evidencia, el Gobierno manifestó en reiteradas ocasiones que los paramilitares no auspiciaban la protesta[83].

---

80 En la página web oficial de la Presidencia de la República para los diálogos de paz se afirma que fue el 1° de diciembre de 1998 en una reunión en Itagüí (Antioquia) entre el Consejero Presidencial para la Paz, Gonzalo de Francisco y los voceros del Eln, en donde "por primera vez el grupo guerrillero mencionó la necesidad de crear una zona de encuentro", en www.hechosdepaz.gov.co

81 Documento presentado por la Comisión Facilitadora para los Diálogos de Paz, La Habana (Cuba), 30 de enero de 2002, pág. 7.

82 Carlos Alberto Giraldo, "No al despeje del Eln, en medio de las autodefensas", diario *El Colombiano*, 11 de febrero de 2000, pág. 7A; "No queremos despeje", periódico *El Espectador*, 9 de febrero de 2000, pág. 7A; Arturo Peñaloza, "Con bloqueo se oponen a despeje", diario *El Tiempo*, 9 de febrero de 2000, pág. 8A.

83 "Paramilitares no auspician la protesta: Viceminiterior", diario *El Colombiano*, 11 de febrero de 2000, pág. 7A.

Las movilizaciones campesinas terminaron con la Declaración de Aguas Claras suscrita el 17 de febrero de 2000 por el Gobierno y el comité central de la manifestación en Aguas Claras, Aguachica (Cesar). En la declaración los campesinos reiteraron la inconveniencia de la creación de una zona de distensión en los municipios del sur de Bolívar, pero afirmaron que con su intervención podría ser posible establecer una "zona de convivencia por el respeto a la vida, por el respeto a la libertad y el reencuentro para la reconciliación de todos los colombianos". En la misma declaración se consignó, además, el nacimiento formal de la Asociación Civil para la Paz de Colombia (Asocipaz) y el Gobierno se comprometió a promover su organización y a donar un capital semilla para su funcionamiento[84].

El 24 de abril de 2000, el Eln y el Gobierno nacional manifestaron que se había llegado a un acuerdo básico sobre el establecimiento de la zona de encuentro. El Gobierno, a través de un comunicado a la opinión pública, explicó que "se ha llegado a un marco general de entendimiento con el Eln, que previos acuerdos específicos y algunas consultas nos conduzcan a un acuerdo definitivo sobre una zona de encuentro que permita iniciar negociaciones con este grupo insurgente y llevar a cabo la convención nacional"[85]. Además, insistió en la importancia de las consultas con las autoridades locales y los pobladores de la región que, según afirmó, habían empezado el día anterior y que culminarían, según el "marco general de entendimiento" en un encuentro con los dirigentes del Eln.

Por su parte, el Eln informó que la zona de encuentro funcionaría en los municipios de San Pablo y Cantagallo en el departamento de Bolívar, y Yondó en el departamento de Antioquia; que en ella convivirían las autoridades civiles del Estado, las fuerzas guerrilleras y las comunidades y que estaba pendiente terminar de acordar la reglamentación detallada que, en todo caso, incluiría un mecanismo de veeduría[86]. Mientras algunas comunidades del sur de Bolívar no quedaron satisfechas con la propuesta, otras afirmaron que el establecimiento de una zona de despeje era la oportunidad para que cesara la confrontación en estos territorios y para que el Gobierno invirtiera finalmente en el desarrollo

---

84 Éditson Chacón, "No al despeje, sí a convivencia", diario *El Tiempo*, 18 de febrero de 2000, pág. 7A.

85 Néstor Humberto Martínez Neira, ministro del Interior, *Comunicado del Gobierno nacional*, 25 de abril de 2000, en www.hechosdepaz.gov.co

86 Nicolás Rodríguez Bautista, *Comunicado público, se inicia la Convención Nacional,* montañas de Colombia, 24 de abril de 2000, en www.Eln-voces.com/ultno/un_coacuerdo.htm

de los municipios comprendidos en ellos. El 26 de abril de 2000 se iniciaron nuevamente protestas, que una semana más tarde se extenderían a todo el Magdalena Medio. El 1º de junio de 2000 el Gobierno se comprometió con los líderes de las comunidades a realizar con ellos un proceso de diálogo y participación para acordar la zona de encuentro.

El 22 de junio de 2000, las partes acordaron constituir un grupo de países amigos y facilitadores del proceso de paz, al cual le asignaron funciones de acompañamiento y apoyo, de conciliación, de verificación y una "función humanitaria"[87]. El grupo fue constituido por cinco países: Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza. Las partes acudieron al grupo de países amigos y a la Comisión de Facilitación Civil solicitándole sus buenos oficios para que analizara "los inconvenientes que se han presentado con ocasión del establecimiento de la zona de encuentro propuesta y su área de influencia" y para que explorara soluciones que favorezcan el avance del diálogo, el desarrollo de la Convención Nacional y, en general, la búsqueda de la solución política[88].

En medio de estas negociaciones, el Eln ejecutó una nueva agresión contra la población civil vallecaucana. El 17 de septiembre de 2000 esta guerrilla secuestró a 70 personas en el kilómetro 18 de la vía que conduce de la ciudad de Cali a la de Buenaventura. El hecho fue repudiado públicamente por el presidente Pastrana y el Alto Comisionado para la Paz. El 30 de octubre, el Gobierno y el Eln suscribieron un acuerdo en donde se comprometieron a ordenar la suspensión de acciones ofensivas a partir de las 12 de la noche "para facilitar la liberación de los aún detenidos en el km 18"[89], lo cual verificaría el Grupo de Países Amigos y la Comisión de Facilitación Civil. Este hecho se constituyó en el primer antecedente de tregua bilateral dentro de las conversaciones de paz. Al día siguiente, la organización guerrillera puso en libertad a la totalidad de las personas secuestradas del kilómetro 18.

Seis meses después de múltiples reuniones entre el Gobierno y el Eln, en la serranía de San Lucas, y superado el problema del secuestro masivo, el Gobierno tomó la decisión de avanzar en la creación de la zona de encuentro, poniendo en marcha un proceso de reglamentación y verificación para dicha zona,

---

87 Camilo Gómez Alzate, Alto Comisionado para la Paz, Pablo Beltrán y Óscar Santos, miembros del Comando Central, *Comunicado conjunto*, 22 de junio de 2000, en www.hechosdepaz.gov.co

88 "Mandato de evaluación de la zona de encuentro", en www.hechosdepaz.gov.co

89 Acuerdo entre el Gobierno y el Eln, 30 de octubre de 2000.

mediante una ronda de conversaciones celebradas entre las partes en La Habana (Cuba), en los meses de diciembre de 2000 y enero de 2001. En un exhaustivo reglamento, las partes consignaron múltiples disposiciones sobre derechos humanos y libertades individuales, policía cívica, régimen judicial, sustitución de cultivos, medio ambiente y espacio aéreo. También se adoptó un reglamento para la verificación, en el cual las partes acordaron constituir una comisión de verificación con el objeto de corroborar el cumplimiento del reglamento de la zona de encuentro. La Comisión estaría conformada por cinco personas y contaría con un grupo de "hasta 150 auxiliares de verificación, agrupados en un componente nacional y otro internacional". El Eln y el Gobierno convinieron en que en la zona no se afectarían los derechos humanos ni las libertades individuales; las autoridades civiles, judiciales y administrativas permanecerían en el ejercicio de sus funciones; el Eln no iniciaría partiendo de la zona de encuentro ninguna clase de acción armada y tampoco utilizaría la zona como área de repliegue; la zona de encuentro se extendería por nueve meses a partir de su instalación, término que sería prorrogable para permitir la continuidad de la convención nacional o de la mesa de negociación[90]. Las reuniones culminaron con la realización de un gesto de voluntad de paz por parte del Eln en el que puso en libertad a 42 soldados y policías que permanecían en su poder.

A pesar de las voces que respaldaron el acuerdo sobre la reglamentación y verificación de la zona de encuentro, la Comisión de Facilitación Civil afirmó que la zona no se formalizó "dada la polarización entre los pobladores del área"[91]. Sin embrago, la Comisión señaló como positivo el hecho de que Asocipaz y el Comité No al Despeje, organizaciones que se opusieron insistentemente a la zona de encuentro, "cambiaron en algún sentido su parecer inicial" y reiteraron que permitirían un espacio en el territorio nacional, para la realización de la Convención Nacional, si previamente el Eln determinaba "el cese al fuego y de las hostilidades", la liberación de todas las personas secuestradas y "la concentración real y efectiva de sus militantes en el área que se convenga"[92]. La Comisión manifestó que, lamentablemente, para la

---

90 "Reglamento para la zona de encuentro", en www.Eln-voces.com/CONVENCION-REGLAMENTO-ZONA.htm

91 "Documento presentado por la Comisión Facilitadora para los Diálogos entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (Eln)" a la Cumbre por la Paz llevada a cabo en La Habana (Cuba), en los días 30 y 31 de enero de 2002, pág. 7.

92 Ibid.

fecha de los reglamentos sobre la zona, los acercamientos entre las organizaciones opositoras y el Eln habían sido suspendidos, pues el Gobierno consideró que no era oportuno continuar con ellos y que más bien debía buscarse un encuentro directamente con el Comando Central del Eln. Esa reunión nunca se realizó[93].

Dos meses después de que se concertara el reglamento para la zona de encuentro, en febrero y marzo de 2001, el Gobierno puso en marcha la "Operación Bolívar" argumentando que tenía como propósito "resolver los problemas que conllevaba la presencia de las Farc y las Auc en [el sur del departamento de Bolívar]"[94]. Conforme a las explicaciones de las fuerzas militares, la operación consistía en una serie de acciones de la Segunda División del Ejército con el apoyo de la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra) contra los bloques del Magdalena Medio y Autodefensas de Simití de las Auc, para la desarticulación de las bases paramilitares en estos municipios y de los laboratorios de producción de pasta de coca[95]. Sin embargo, el Eln denunció que la operación militar se había dirigido contra el anillo de seguridad del Comando Central de la organización guerrillera y no contra los grupos paramilitares.

El 9 de marzo de 2001, Pablo Beltrán, miembro del Comando Central del Eln, anunció la primera suspensión unilateral del proceso de paz por parte de esta guerrilla como consecuencia de la "Operación Bolívar". La guerrilla decidió suspender los encuentros con el Gobierno hasta tanto no existieran las condiciones para formalizar la zona de encuentro, y concluyó que el propósito de la "Operación Bolívar" fue "golpear al Comando Central del Eln y posesionar mejor a los paramilitares en la región"[96]. En una carta dirigida al Alto Comisionado para la Paz, hizo un recuento de las operaciones militares realizadas contra las unidades del Eln en el marco de la "Operación Bolívar", y de cómo todo tendía a demostrar que esta operación no había estado realmente dirigida contra los paramilitares sino contra el Comando Central. En la carta se presenta un informe detallado de los hostigamientos, ametrallamientos y ataques de las tropas de la "Operación Bolívar" contra células guerrilleras, particularmente

---

93 "Documento presentado por la Comisión Facilitadora para los Diálogos entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional Eln" a la Cumbre por la paz llevada a cabo en La Habana, en los días 30 y 31 de enero de 2002, pág. 7.

94 En www.hechosdepaz.gov.co

95 *Operación Bolívar*, febrero de 2001, en www.hechosdepaz.gov.co

96 Sistema Informativo Patria Libre (Sinpal), *Por qué entra en crisis el proceso de paz con el Eln de Colombi*a, sur de Bolívar, 12 de abril de 2001.

contra las "líneas de funcionamiento del Comando Central", cuya inmunidad se había acordado con el Alto Comisionado, justamente para que la "Operación Bolívar" no las transgrediera. El Eln precisó, además, que en el curso de la operación se realizaron fumigaciones, contraviniendo lo acordado, así como vuelos rasantes sobre lugares en que se llevaban a cabo reuniones con los embajadores de los países amigos, los países verificadores, el CICR y la ONU. El Eln también afirmó que tenía pruebas de la asociación de los paramilitares con los militares en la región y narró varios hechos al respecto[97]. Días después el grupo guerrillero denunció ataques del Ejército Nacional en contra de sus miembros y propuso constituir una comisión que investigara dichas agresiones y que formulara soluciones para poder continuar con las negociaciones en condiciones seguras para el Eln.

No hay evidencia de que en virtud de la "Operación Bolívar" el Ejército hubiera sometido o, cuando menos, expulsado a los paramilitares del sur de Bolívar. Al contrario, la manera en que se adelantó la operación y sus resultados, y las reiteradas manifestaciones del Gobierno nacional sobre el asunto de la seguridad de la zona parecen poner de manifiesto que ni el Presidente de la República, ni el Alto Comisionado para la Paz quisieron asumir un compromiso decidido para enfrentar a los paramilitares en los territorios destinados para la zona de encuentro. El Gobierno optó por diferirle al Eln la responsabilidad de "liberar" el área. Buena parte de las conversaciones durante los meses que siguieron se dedicaron a estudiar, discutir y definir alguna fórmula que permitiera la ubicación del Eln en una zona determinada, a salvo de los grupos paramilitares.

Atendiendo la petición del Eln y del Alto Comisionado para la Paz, entre el 24 de marzo y el 17 de abril de 2001, se llevó a cabo la Misión Técnica Internacional de Expertos en Verificación de las Naciones Unidas en el sur de Bolívar con el propósito de evaluar las condiciones sociales y geográficas del área y formular recomendaciones a las partes para el establecimiento de la zona de encuentro[98]. La Misión constató "el escepticismo y desconfianza de parte de la población; el riesgo de hostigamiento por parte de actores armados

---

97 Pablo Beltrán, *Carta a los embajadores y Comisión de Facilitación Civil, con copia al Alto Comisionado para la Paz*, 13 de abril de 2001, en www.hechosdepaz.gov.co

98 La Misión fue organizada por el Foro para la Paz y la Prevención de Conflicto (CPPF) que hace parte del sistema de Naciones Unidas. Estuvo conformada por Juan Faroppa, experto uruguayo en temas de seguridad pública y derechos humanos, Elisabeth Kraakaas, noruega jefa adjunta de la Misión de la OCSE en Bosnia-Herzegovina, Henry Morris, coronel retirado canadiense experto en verificación internacional de la ONU, y Luis Alejandro, general activo del ejército español, jefe de la misión.

que rechazan el funcionamiento de la zona de encuentro; y las difíciles condiciones del terreno"[99]. Concluyó que los grupos paramilitares eran uno de los principales obstáculos para el establecimiento de la zona de distensión[100].

El 19 de abril de 2001 el Eln decretó una nueva suspensión indefinida de los diálogos aduciendo que "las reiteradas violaciones a la palabra empeñada por el Gobierno demuestran su falta de voluntad para sostener un diálogo con el Eln"[101]. Es por este motivo que, en los meses de abril y mayo de 2001, tanto el Gobierno, como el Grupo de Países Amigos, el Grupo de Países Verificadores[102], la Comisión de Facilitación Civil y la ONU buscaron alternativas que permitieran descongelar los diálogos. El Gobierno, con base en una propuesta de la Comisión de Facilitación Civil, planteó la necesidad de aplicar el Acuerdo de La Habana celebrado en diciembre de 2000, con un criterio de gradualidad "según el cual la guerrilla [del Eln] debía ubicarse en un sector rural del área convenida en el sur de Bolívar y previamente decretada, mientras la Fuerza Pública generaba progresivamente las condiciones para la extensión y seguridad de la zona". El Eln rechazó la propuesta[103].

Posteriormente, gracias a las mediaciones de Jan Egeland, enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas, y de la Comisión de Facilitación Civil[104], las partes se reencontraron a finales de julio de 2001 en la Isla Margarita (Venezuela). En esa reunión se desarrollaron, entre otros los siguientes puntos: 1) la seguridad de la zona de encuentro, particularmente lo relacionado con la presencia de las Farc y de los paramilitares, la seguridad de las cabeceras municipales y del perímetro externo; 2) las reuniones pendientes con el Presidente y las comunidades del sur de Bolívar; 3) la verificación del cumplimiento del reglamento de la zona; 4) la inversión social; 5) la Convención Nacional; y 6) la infraestructura de la zona de encuentro. El tema de la seguridad de la zona de encuentro era el de mayor importancia para el Gobierno por la comprobada presencia de las Auc y las Farc en la zona. Después de múltiples debates, el Eln se comprometió a "mantener y garantizar, dentro del marco de

---

99 Op. cit., nota 93.

100 Ana Lucía Raffo, "Riesgos de verificar una zona en crisis", periódico *El Espectador*, 29 de abril de 2001, pág. 6A.

101 Comando Central Eln, *Los enemigos de la paz se oponen a los cambios,* montañas de Colombia, abril 19 de 2001, en www.Eln-voces.com/conven/co-Eln-suspender.htm

102 Alemania, Canadá, Japón, Portugal y Suecia.

103 Op. cit., nota 93.

104 El 31 de mayo y el 11 de junio de 2001, respectivamente.

los acuerdos de La Habana, la seguridad de la zona de encuentro" y el Gobierno se comprometió a continuar "su lucha contra las autodefensas como política de Estado y no como consecuencia del desarrollo del proceso de diálogo y negociación con el Eln"[105].

Los días 5 y 6 de agosto de 2001 tuvo lugar la segunda ronda de conversaciones en Venezuela, esta vez en la ciudad de Caracas. En esas conversaciones el Gobierno afirmó que el Eln había modificado sus compromisos de Isla Margarita, pretendiendo imponerle la condición de sanear la zona antes de ser decretada[106]. Por su parte, el Eln aclaró que se haría cargo de la seguridad interna de la zona, una vez se le entregara despejada de las fuerzas armadas y "sus socios los paramilitares"[107]. Así mismo, manifestó que el Gobierno se había echado para atrás de los compromisos celebrados en la primera ronda de conversaciones en Isla Margarita, que tal hecho se explicaba por la presión de las fuerzas armadas y que en el proceso de paz con el Eln se había visto claramente la "alianza macabra" de las fuerzas armadas con los paramilitares[108]. El presidente Pastrana, "ante las nuevas condiciones establecidas", anunció la suspensión de las conversaciones y con ellas del proceso de paz, mediante la resolución n.° 97 del 9 de agosto de 2001.

D. La terminación unilateral de las conversaciones por parte del Gobierno

El 30 de agosto de 2001, el Presidente Pastrana le reiteró al Eln la disponibilidad del Gobierno para negociar y los invitó a presentar públicamente sus propuestas de paz para retomar el diálogo. La organización guerrillera respondió asegurando que el gobierno Pastrana no era digno de ninguna credibilidad y confianza debido a que había incumplido los compromisos de La Habana mientras fingía voluntad de paz. Finalmente, el Eln cambió de opinión. En

---

105 Jorge Mario Eastman, Julio Londoño Paredes, Gustavo Villegas, Óscar Santos, Milton Hernández, Arne Aasheim y Jaime Bernal Cuéllar, *Acta del encuentro realizado entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (Eln) los días 25 y 26 de julio de 2001*, en www.hechosdepaz.gov.co/es/load.php/uid=0/leng=es/5/anexo_LXXXIII.htm

106 Andrés Pastrana, *Alocución del presidente Andrés Pastrana sobre el proceso de paz con el Eln,* 6 de septiembre de 2001, en www.embajadadecolombia.org.pa/discursos%20septiembre.html

107 Comando Central del Eln, *La esperanza rota*, montañas de Colombia, 13 de agosto de 2001, en www.Eln-voces.com

108 Como fundamento de la afirmación sobre la presión de las fuerzas militares, el Eln reproduce la declaración del Comandante General de las fuerzas armadas a los medios de comunicación: "El Eln se debe olvidar de una vez por todas del sur de Bolívar como escenario despejado para la realización de la convención nacional". Ibid.

una entrevista para la agencia Sinpal, los miembros del Comando Central explicaron así su posición: "Posteriormente el Coce, en una reflexión colectiva, vio importante mantener un hilo que uniera lo trabajado con este Gobierno y el próximo. Esta es la razón del cambio y el por qué nos dispusimos a reiniciar las conversaciones, dentro del marco de un período que caracterizamos de transición, de alcance limitado y con unas tareas determinadas"[109].

El 19 de noviembre de 2001 los delegados del Gobierno y los voceros del Eln expidieron un comunicado en el cual le "informaban a la opinión pública que se habían reiniciado los contactos directos entre las partes en La Habana"[110]. El 24 de noviembre firmaron el "Acuerdo por Colombia" en La Habana (Cuba). Así se reinició formalmente un proceso de diálogo "mediante una agenda de transición hasta la terminación del actual Gobierno" (se refieren al gobierno Pastrana). En ese acuerdo convinieron en realizar diversos foros temáticos y encuentros entre las partes y los distintos sectores de la sociedad, así como rondas de trabajo entre los voceros del Eln y el Gobierno sobre el cese al fuego y a las hostilidades y sobre las "medidas para la reducción del conflicto". El 17 de diciembre de 2001 el Eln decidió, "de manera unilateral y sin contraprestaciones, hacer una tregua en la confrontación militar que comenzó a las 00 horas del 18 de diciembre hasta el 6 de enero del año 2002" como gesto de voluntad de paz.

El principio del año 2002 se caracterizó por constantes intercambios entre las partes, facilitados por la intervención de organismos internacionales. Entre otros se destacaron: 1) las sesiones del "Frente Común por la Paz y Contra la Violencia", en las cuales se profirieron recomendaciones sobre los diálogos de paz; 2) la "Cumbre por la Paz" realizada en Cuba del 29 al 31 de enero; 3) las múltiples rondas de trabajo entre el Gobierno y el Eln (1º de febrero, 6 de marzo, 26 de marzo y 10 de abril, entre otras), en las cuales imperaron diversos debates sobre una eventual "tregua definitiva" entre el Gobierno y la organización guerrillera; y 4) las reuniones de "Países Amigos y voceros del Eln", y de la "Comisión de Países Amigos con Eln–Gobierno", ambas realizadas en La Habana el 13 de abril de 2002 . Estos encuentros se llevaron a cabo a la

---

[109] Entrevista realizada por Miguel Contreras del Sistema Informativo Patria Libre a los comandantes Ramiro Vargas, Óscar Santos y Milton Hernández, integrantes del equipo de diálogo del Eln, el 27 de noviembre de 2001 en La Habana (Cuba), en www.Eln-voces.com

[110] Comunicado del Gobierno y el Eln, expedido en la Habana (Cuba), 20 de noviembre de 2001.

par de diversas declaraciones de ambas partes en los diferentes medios de comunicación nacionales como extranjeros, que mostraron una evolución muy positiva en el desarrollo de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el Eln. Todo indicaba que las conversaciones de paz habían llegado a un punto en que era factible concertar por lo menos una tregua, entendida como una cesación bilateral de las acciones militares ofensivas. Incluso, ya se había discutido y no faltaban fórmulas para abocar no sólo una tregua sino la cesación de acciones hostiles contra la población civil.

Estando las partes discutiendo cuestiones muy específicas de una tregua con cese al fuego y de las hostilidades, el Presidente de la República dio unilateralmente, y de manera inexplicable, por terminado el proceso de paz con el Eln, el 31 de mayo de 2002[111]. Por su parte, el Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, dijo que el distanciamiento definitivo con el Eln se produjo en la última semana, cuando las partes tenían listo para la firma un primer documento que contemplaba, entre otros elementos, la suspensión de secuestros y de ataques a la infraestructura a cambio de inversión social en zonas de influencia del grupo guerrillero. Gómez afirmó que el Eln había exigido 40 millones de dólares para mantener a 10.000 hombres[112]. El Eln manifestó que se había sorprendido con la "terminación unilateral e injustificada del proceso". El diario *El Tiempo* reportó que las partes habían acordado una nueva reunión para el 28 de mayo de 2001 para estudiar las dificultades de la tregua: "mientras el Gobierno propuso la localización de los guerrilleros en sitios determinados, ellos pidieron quedarse donde estaban. Además ofrecieron parar las acciones militares contra la Fuerza Pública, pero no de las que hacen contra los paramilitares y el Gobierno pidió el cese de toda ofensiva"[113]. En comunicado público del 3 de junio de 2002, el Eln dijo: "Ahora, como en agosto del año pasado, el Gobierno suspende de manera unilateral el proceso de paz con el Eln, haciendo caso omiso a la existencia de unos acuerdos para ejecutar una agenda de transición. Este hecho evidencia la carencia de una verdadera estrategia de paz y la manera desechable y utilitaria de la que se valió Pastrana para llegar a la presidencia, dándole la espalada al interés nacional". La terminación unilateral de las conversaciones fue criticada por columnistas y miembros de la Comisión de Facilitación Civil[114].

---

111 Ancol, Bogotá, 31 de mayo de 2002.

112 "Tampoco habrá proceso con el Eln", diario *El Tiempo*, 1 de junio de 2002, pág. 1-12.

113 "Nos tomaron por sorpresa: Eln", diario *El Tiempo*, 5 de junio de 2002, pág. 1-3.

114 León Valencia, "No hay disculpa", diario *El Tiempo*, 6 de junio de 2002, pág. 1-24; "Procesos muertos, un lastre", diario *El Tiempo*, 4 de junio de 2002, pág. 1-2.

La terminación unilateral de las conversaciones de paz con el Eln no parece explicable si se presupone el interés del gobierno Pastrana de llegar a algún acuerdo para la cesación o disminución de las hostilidades con esa guerrilla. Sin embargo, la cuestión se aclara si se acepta que el Gobierno no estaba realmente dispuesto a negociar ningún acuerdo en los pocos meses que le quedaban en la presidencia y que mantener las conversaciones con el Eln en el punto al que se había finalmente arribado le resultaba perjudicial para su proyecto de guerra.

A pesar de la abrupta terminación unilateral de los diálogos por parte del gobierno de Andrés Pastrana, hubo algunos acercamientos entre el Eln y el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. En la edición del 19 de septiembre de 2002 el periódico *El Tiempo* reportó que el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, había dicho el día anterior en la Comisión Primera del Senado que las condiciones estaban maduras para un encuentro directo con el Eln en Cuba. Por su parte, el Eln informó que en la segunda quincena de agosto se reunieron en La Habana (Cuba) el Alto Comisionado para la Paz y Ramiro Vargas, miembro del Comando Central del Eln. Confirmaron "la posibilidad de seguir explorando" y acordaron "mecanismos de contacto, discreción por la ausencia de resultados tangibles para informar y se reiter[ó] contraproducente generar expectativas al país, con avances no ciertos"[115]. En comunicado público del 29 de noviembre de 2002, las partes dan cuenta de su tercera "reunión exploratoria en La Habana", reiterando que el marco de las conversaciones se mantiene en confidencialidad. El 9 de enero de 2003, el Eln, a través de comunicado público consideró que "el presidente [Uribe] cerró en la práctica las posibilidades para una salida política al país mediante la participación democrática de las masas que es la esencia de lo que el Eln busca a través de los diálogos con el Gobierno y por esta razón nos planteamos ahora conversar con diversos interlocutores en espacios sociales, estatales y gubernamentales diferentes al ejecutivo"[116].

IV. A manera de conclusión: Una mirada comparativa y crítica de ambas experiencias

Un balance de las conversaciones de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y las guerrillas de las Farc y el Eln permite concluir que los diálogos no se

---

[115] "Información semanal" correspondiente a la semana del 1 al 15 de septiembre de 2002, en www.Eln-voces.com

[116] En www.Eln-voces.com/propaz/pp-comunicado_12_01_03.html

inscribieron dentro de una política de Estado para la paz. Los hechos demuestran que el Gobierno no tuvo dentro de los cinco años que comprenden este informe un plan y una metodología coherente para las negociaciones, sino que abocó los diálogos con total improvisación y sin medir las consecuencias de sus acciones. No hay evidencia de que el Gobierno tuviera claro qué estaba dispuesto a negociar en materia de agenda sustantiva, tampoco qué debía exigir para iniciar los diálogos o como contrapartida a sus "gestos" de paz. Al contrario, todo parece indicar que el Gobierno no supo qué hacer después de tener a las guerrillas sentadas a la mesa.

El establecimiento por parte del Gobierno de la zona de distensión para adelantar las conversaciones con las Farc, sin establecer ninguna reglamentación para la protección de la población ni de las autoridades civiles, el incidente del Batallón Cazadores y la terminación unilateral de los diálogos con el Eln el 31 de mayo de 2002 son claros ejemplos de lo anterior. Tal vez el más diciente sea el *impasse* del Batallón Cazadores: el Gobierno se comprometió con las Farc a retirar a toda la Fuerza Pública de la zona de distensión y, luego, los militares le hicieron caer en cuenta que dentro de dicho territorio se encontraba el Batallón Cazadores, el bastión militar de la lucha contrainsurgente en la región, cuyo dominio no estaban dispuestos a cederles a las guerrillas. Ante eso el Gobierno no le vio mayor problema a "interpretar" su compromiso con las Farc en el sentido de que podían permanecer algunos militares en la zona. Por supuesto las Farc percibieron el hecho como un incumplimiento. Estos sucesos delatan la imprevisión por parte del Gobierno y la ligereza con que se asumió el manejo de los asuntos que constituyeron, de facto, los pilares de las conversaciones de paz, por lo menos con las Farc.

La descripción de las conversaciones con las Farc demuestra que la zona desmilitarizada se convirtió en una condición de posibilidad del proceso de paz con esa guerrilla y que el no establecimiento de reglas de comportamiento para las Farc ni para el Estado en la zona tuvo consecuencias nefastas en las conversaciones y en la credibilidad del proceso entre la opinión pública. Terminar con la zona significaba, y finalmente significó, dar por terminado el diálogo, e intentar someter a las Farc a reglas no preestablecidas era percibido por la guerrilla como un incumplimiento de los acuerdos o, cuando menos, como una inaceptable imposición. Así, el proceso de diálogo y negociación con las Farc nació con una enorme carga a cuestas y sin tener cómo asumirla: la obligación de demostrar que la "entrega" a esa guerrilla de la zona

desmilitarizada realmente se justificaba, sin que el Gobierno hubiera planteado un cronograma de trabajo, una agenda razonable y realista, y la exigencia de que se debían adoptar por parte de las Farc compromisos para la regularización de la guerra y para la protección de la población civil en medio del conflicto. Francamente, resultaba ingenuo pensar que las Farc no iban a adelantar en la zona las actividades propias de cualquier ejército ni aquellas que históricamente han desarrollado como guerrillas. Después de tres años, el Gobierno terminó por adoptar un esquema de controles externos a cargo de la Fuerza Pública, que no sirvieron para mucho. La carga de una zona de despeje sin reglas puso una buena cuota en la deslegitimación del proceso de paz entre amplios sectores de la sociedad. En cuanto a la desmilitarización de territorios para las conversaciones con grupos guerrilleros, la moraleja es que el establecimiento de una zona despejada sin que las partes asuman compromisos claros para la garantía de los derechos de las personas al interior de la zona y sin que exista una reglamentación específica sobre las facultades del Estado y de las guerrillas en la misma es una fuente inagotable de dificultades.

Los acuerdos de La Habana con el Eln, celebrados en diciembre de 2000 y enero de 2001, demostraron que sí era posible negociar con los grupos guerrilleros el establecimiento de una zona desmilitarizada para adelantar las conversaciones, sujeta a reglas específicas para garantizar los derechos de la población y la permanencia de las autoridades civiles en la zona e incluso para impedir que la guerrilla usara el área para fortalecerse militarmente, así como la conducta de las partes en la zona sujeta a verificación nacional e internacional. El establecimiento de una zona desmilitarizada para adelantar las conversaciones con el Eln no fracasó por falta de reglas, sino por la oposición de organizaciones sociales de la región (algunas infiltradas por los paramilitares) y por la pretensión del Gobierno de trasladarle al Eln la responsabilidad de combatir a los grupos paramilitares que se disputan con el grupo guerrillero el territorio del sur del departamento de Bolívar. Las argumentaciones del Gobierno frente a la responsabilidad de "liberar" la región de grupos paramilitares evidencia claramente que el Gobierno no contemplaba dentro de sus políticas compromisos serios y decididos para enfrentar a los paramilitares; bien porque no se sentía obligado a hacerlo, y más bien entendía que la cuestión de "seguridad interna" de la zona le correspondía al propio Eln, bien porque consideraba que le era imposible expulsar a los paramilitares de la zona, o bien porque las unidades del Ejército en la región operan de tiempo atrás conjuntamente con los grupos paramilitares; tal vez por todas las razones anteriores.

También es imperativo concluir que las acciones de las guerrillas, particularmente de las Farc, contra las personas, la población y los bienes civiles contribuyeron en buena medida al fracaso de las conversaciones de paz con el gobierno de Andrés Pastrana. No se trata solamente de las infracciones al derecho humanitario, sino de los discursos de justificación de tales acciones, de la negativa a aceptar su responsabilidad y de la impunidad con que estas organizaciones cubren las infracciones, cuando reconocen que son conductas contrarias a sus propias normas para conducir las hostilidades. Además, algunas de estas acciones tuvieron una fuerte carga simbólica en la sociedad, en la medida en que tocaron una de sus fibras más sensibles, la que contiene el valor de lo humano. Un clarísimo ejemplo de lo anterior es el asesinato de Consuelo Araújonoguera, "La Cacica", por parte de las Farc, en septiembre de 2001: fue asesinada de un tiro de fusil en la cabeza cuando los guerrilleros que la secuestraron huían por las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y se sintieron acorralados por el Ejército. Después dijeron que la responsabilidad de la muerte de "La Cacica" había sido del propio Ejército por haberles tendido un cerco en la retirada.

De las descripciones de los procesos con las Farc y el Eln parece claro que las infracciones al derecho humanitario cometidas por ambas guerrillas a lo largo de las conversaciones de paz llevaron a la "deslegitimación" de los diálogos entre la sociedad y la opinión pública mayoritaria. En el caso de las Farc esta "deslegitimación" se alimenta además del hecho de que la guerrilla mantuvo un rechazo de corte fundamentalista a las propuestas de acuerdos o compromisos humanitarios, así fueran parciales y progresivos, y así incluyeran algunos compromisos por parte del Estado que les pudieran resultar atractivos, con excepción del llamado "intercambio humanitario".

En cuanto a la postura frente a algunas infracciones al derecho humanitario y a la existencia y aplicación de normas para la protección de la población civil en el conflicto armado, la apertura del Eln marcó una diferencia radical entre las conversaciones con esa guerrilla y las que se adelantaron con las Farc. El Eln se mostró dispuesto a reconocer algunas de sus acciones como contrarias a su propia ética combatiente, a aceptar la responsabilidad por acciones que causaron grave daño a los civiles y a asumir compromisos y a celebrar acuerdos para desarrollar e implementar sus obligaciones humanitarias. Esto contribuyó a que las conversaciones con ese grupo guerrillero llegaran al punto de abocar la discusión sobre una tregua con cese al fuego y de las hostilidades, y que se plantearan alternativas razonables para que el Eln cesara sus acciones ofensivas.

La lección en cuanto a la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz es muy positiva. Todas las fuentes coinciden en que las conversaciones de paz con el Eln se mantuvieron durante casi todo el gobierno del presidente Andrés Pastrana gracias a las gestiones de la Comisión de Facilitación Civil, y gracias al Grupo de Países Amigos. La participación de los diversos sectores de la sociedad, no sólo a través de la Comisión de Facilitación, sino también a través de los múltiples encuentros, rondas de trabajo y cumbres, les imprimió a las conversaciones con el Eln una dinámica propia que impidió durante casi cuatro años que los diálogos se ahogaran en las dificultades propias de las negociaciones de paz. Los representantes de los diversos sectores de la sociedad estuvieron siempre listos a prestar sus buenos oficios, a cumplir funciones de facilitación e incluso, en no pocos casos, de mediación propiamente dicha, pues les ofrecieron a las partes propuestas y fórmulas de avenimiento para resolver las diferencias.

Por el contrario, los mecanismos que se acordaron en las conversaciones con las Farc para la participación social no pasaron de ser estructuras formales que no permitieron que los diversos sectores de la sociedad se apropiaran del proceso, como sí sucedió en el caso del Eln. Las audiencias públicas y los representantes de la sociedad en la Mesa de Diálogo y Negociación no tuvieron mayor influencia en los diálogos. Ni el Gobierno ni las Farc aprovecharon de manera significativa los instrumentos de participación que están constituidos legalmente, como es el caso del Consejo y el Comité Nacional de Paz y en las crisis salieron a buscar apoyo político y social de manera coyuntural. El Frente Común por la Paz que constituyó el presidente Pastrana para conseguir respaldo a las conversaciones no jugó un papel importante en buscar alternativas para afianzar el proceso y arraigarlo en la sociedad ni estaba instituido para ello. Hay que decir que, en cambio, la fórmula de acudir a una "Comisión de personalidades nacionales" para que estudiara y presentara a las partes alternativas para disminuir la intensidad del conflicto y enfrentar el fenómeno del paramilitarismo tuvo éxito, en la medida en que estos personajes atendieron los reclamos de la sociedad y supieron plantear soluciones razonables. De esta evaluación de la participación de la sociedad en las conversaciones de paz se impone además la conclusión de que la intervención de mediadores en los diálogos ha dado buenos resultados, y de que acudir a grupos de personas representantes de diversos intereses en la sociedad para que cumplan funciones no sólo de facilitación, sino también de mediación es una buena alternativa frente a la opción de que sean las partes enfrentadas quienes realicen

acercamientos, diálogos y negociaciones, presenten propuestas y constituyan comisiones y mecanismos para resolver las diferencias.

El desarrollo de las conversaciones de paz durante el quinquenio demuestra que la negociación política del conflicto armado en Colombia sigue girando en torno a la tensión entre el cese al fuego y de las hostilidades por parte de las guerrillas y la adopción, por parte del Estado, de una serie de reformas constitucionales, legislativas y administrativas, y de políticas públicas y determinaciones políticas que tiendan al establecimiento de una sociedad más justa. Los diálogos pusieron sobre la mesa, en cuanto a este punto, alternativas que permitirían que el Estado y las guerrillas se empeñaran en tareas comunes para el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones particularmente afectadas por la violencia y para la realización de los derechos fundamentales de esas personas y comunidades, por ejemplo, proyectos de sustitución participativa y concertada de cultivos ilícitos.

Capítulo 5
El papel de la Corte Constitucional y la tutela en la realización del Estado social de derecho*

La Corte Constitucional y la acción de tutela han sido unas de las instituciones más atacadas por los críticos de la Constitución de 1991. Quizás ello se deba al papel crucial que una y otra cumplen en el desarrollo del Estado social y democrático de derecho. Por supuesto se trata de instituciones perfectibles y susceptibles de reforma. Pero una cosa es hacerles ajustes para mejorarlas y otra, muy distinta, es pretender eliminarlas o debilitarlas.

El debate ha sido intenso y, además de diversos y variados pronunciamientos y estudios sobre el tema, se ha concretado en diversos intentos de reforma a la Corte Constitucional y a la acción de tutela, algunas de ellas alcanzadas exitosamente. Los reproches a la Corte y a la tutela han ido creciendo progresivamente y parecen encontrar su mejor momento con el inicio del nuevo Gobierno en agosto de 2002. En efecto, el Gobierno ha presentado a consideración del Congreso una ambiciosa reforma a la administración de justicia que sistematiza, entre otros aspectos, las reformas que restringirían la acción de tutela y las facultades de la Corte.

Por esa razón, en este momento más que siempre, vale la pena hacer un debate serio y argumentado, que permita apreciar en su justa dimensión el valor de la Corte y de la tutela en la realización de los derechos en Colombia. En esta valoración se confrontan continuamente dos posiciones. De una parte están quienes defienden la realización material e integra de los derechos humanos y del Estado social de derecho. De otra parte se encuentran quienes aprecian los

---

* Este capítulo fue publicado en febrero de 2003, en Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *El papel de la Corte Constitucional y la tutela en la realización del Estado social de derecho*, Bogotá, CCJ, febrero de 2003. Se reproduce aquí porque desde el principio hacía parte del estudio de este período 1997–2001.

derechos humanos como objetivos cuya efectividad se encuentra subordinada a razones de orden público o presupuestales.

El propósito de este documento es mostrar, a través de una revisión cuidadosa de la jurisprudencia constitucional de tutela y constitucionalidad, producida especialmente en los últimos cinco años, la línea garantista de la Corte; y, en segundo lugar, analizar las críticas y ataques que se han dirigido contra la Corte Constitucional. La tesis que se pretende sostener en este trabajo es que la Corte, en una cantidad importante de su jurisprudencia, ha reflejado la vigencia jurídica del Estado social de derecho y el enfoque constitucional por los derechos humanos y que esa línea de interpretación le ha provocado y le puede implicar ataques y propuestas de reformas que es necesario enfrentar para mantener la independencia y la línea de interpretación hasta ahora sostenida.

Con esa finalidad, en la primera parte del estudio se presentará lo que en el marco de este documento se consideran los aportes más importantes de la Corte Constitucional, a través de una selección de las sentencias y posturas más garantistas de la Corte en temas de derechos humanos, derecho humanitario y Estado social de derecho. En el segundo aparte se presentarán los principales intentos de reforma tanto a la Corte Constitucional como a la acción de tutela y luego se analizarán los argumentos en los que se basan los críticos de la Corte, luego de lo cual se propondrán algunos ajustes institucionales derivados de dicho análisis.

Con el presente documento se pretende participar en una discusión que, esperamos, se caracterice por la ponderación y argumentación, así como poner de presente la importancia que han tenido la jurisdicción constitucional y la acción de tutela en la realización material del Estado social de derecho y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos.

I. Principales aportes de la Corte Constitucional en materia de derechos humanos, derecho humanitario y Estado social de derecho

La Corte Constitucional, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, ha venido desarrollando una jurisprudencia de estirpe garantista.

A continuación se reseñan algunos de los fallos y líneas jurisprudenciales más destacadas en materia de derechos humanos y Estado social de derecho. Como se verá, muchos de ellos han significado cambios en el derecho colombiano a favor de una interpretación con enfoque en derechos humanos y Estado social de derecho.

A. Obligatoriedad jurídica de los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos

1. Sobre la concepción de soberanía**.** Desde 1992 la Corte ha sostenido, en interpretación del artículo 93 de la Constitución, una concepción de soberanía que, sin desconocer la autonomía e independencia de los Estados, es más moderna en función del reconocimiento de principios de aceptación universal[1]. Así, ha dicho que, en materia de derechos humanos, medio ambiente, paz y seguridad, por ejemplo, algunos Estados han aceptado redefinir su soberanía matizando el concepto original de soberanía absoluta. Este nuevo concepto implica el reconocimiento de la soberanía como independencia, pero también, que dicha soberanía no faculta al Estado para retractarse de sus obligaciones internacionales válidamente contraídas, incluyendo las de derechos humanos[2].

2. Fuerza jurídica de los tratados internacionales en el régimen interno**.** De conformidad con los artículos 4 y 93 de la Constitución, la Corte ha sostenido la existencia del bloque de constitucionalidad que prevalece en el ordenamiento jurídico interno. Dicho bloque está conformado por el articulado constitucional, por las leyes orgánicas, las leyes estatutarias en algunos casos, por los tratados internacionales que determinan los límites geográficos del territorio, los que señalan principios y reglas generales para limitar la soberanía estatal y dirimir los conflictos particulares entre Estados y por los tratados internacionales que reconocen los derechos humanos

---

[1] Sentencia C–574 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón. Revisión oficiosa del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internos. Las sentencias que se citan en este escrito, a menos que expresamente se diga otra cosa, son emanadas de la Corte Constitucional.

[2] Sentencia C–621 de 2001, M.P.: Manuel José Cepeda. Salvaron su voto los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería y Marco Gerardo Monroy Cabra. En dicha sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 13 del antiguo Código penal sobre territorialidad, que establece: "La ley penal colombiana se aplicará a toda persona que la infrinja en el territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en el derecho internacional".

(incluidos los referentes a derecho internacional humanitario) y que prohíben su limitación en los estados de excepción[3].

3. Fuerza jurídica de las recomendaciones internacionales en el régimen interno. La Corte ha diferenciado entre tratados internacionales y recomendaciones de organismos internacionales, determinando que los primeros son obligatorios y se ratifican legislativamente. Por el contrario, las recomendaciones no se ratifican legislativamente, aunque también son obligatorias cuando *"*est[é]n en relación conexa e inescindible con los convenios, en razón a que la fuerza vinculante del tratado internacional está sujeta en tal evento a la correcta aplicación de la respectiva recomendación"[4]. Así, la Corte ha considerado dos casos específicos en los cuales las recomendaciones son de estricto cumplimiento por parte del Estado colombiano. De un lado, las recomendaciones formuladas a Colombia por el Consejo de Administración de la OIT[5] y, del otro, las recomendaciones a Colombia por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[6]. En cuanto a las últimas, la Corte acogió lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el carácter vinculante de las recomendaciones internacionales emitidas por ese organismo: "Todos los órganos de los Estados Partes tienen la obligación de cumplir de buena fe las recomendaciones emitidas por la Comisión, no pudiendo ésta establecer el modo de ejecutarlas a nivel interno [...] siendo por tanto el Estado [...] el que debe determinar la forma de cumplir con las mismas"[7].

---

[3] Sentencia C–225 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia C–423 de 1995, M.P: Fabio Morón Díaz; sentencia C–135 de 1996, M.P.: Jorge Arango Mejía; sentencia C–040 de 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; sentencia C–327 de 1997, M.P.: Fabio Morón, sentencia C–358 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia C–467 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia C–191 de 1998, M.P.: Fabio Morón; sentencia T–568 de 1999 M.P.: Carlos Gaviria Díaz; y sentencia C–010 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

[4] Esta distinción ha sido señalada por la Corte Constitucional en las sentencias C–049 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell y C–280 de 1997, M.P.: Hernando Herrera Vergara. Mediante la sentencia C–468 de 1997 se estudió la constitucionalidad de la ley 347 de 1997 en la que el Congreso aprobó algunas recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo siguiendo el procedimiento de ley aprobatoria de tratado. La Corte declaró inconstitucional la ley por habérsele dado un trámite de tratado a unas recomendaciones internacionales. Sentencia C–468 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. En dicha oportunidad, salvó su voto el magistrado José Gregorio Hernández.

[5] Se trata de la sentencia T–568 de 1999, en donde se decide sobre una acción de tutela interpuesta por el sindicato de trabajadores de Empresas Varias Municipales de Medellín (EEVVMM). El sindicato alegaba que la decisión que había aceptada la legalidad del despido de 209 trabajadoras y trabajadores, quienes se habían declarado en asamblea permanente en el trámite de la negociación de una convención colectiva, vulneraba sus derechos sindicales. La Corte Constitucional falló a favor de los tutelantes reconociendo las recomendaciones que había formulado el Comité de Libertad Sindical de la OIT respecto del caso.

[6] Sentencia T–568 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

[7] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso 11.430, México*,* 15 de octubre de 1996, párr. 102, en *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1996.

4. Principio de jurisdicción universal y Corte Penal Internacional. De acuerdo con la Corte, el principio de jurisdicción universal atribuye a todos los Estados del mundo la facultad y el deber de asumir competencia sobre quienes cometan ciertos delitos que han sido especialmente condenados por la comunidad internacional, tales como el genocidio, la tortura o el terrorismo, siempre que tales personas se encuentren en su territorio nacional, aunque el hecho no haya sido cometido allí[8]. En cuanto a la adopción de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del Estatuto de Roma al considerar que no vulneraba los principios de taxatividad penal, fueros especiales e imprescriptibilidad de delitos y penas. La Corte consideró que no se vulneraba el principio de taxatividad, pues los delitos están descritos con precisión, certeza y claridad en el derecho penal internacional y, aunque éste requiere un estándar menos estricto que el derecho penal colombiano en la adecuación del tipo, el acto legislativo número 02 de 2001 admitió expresamente tal distinción. Además, considera la Corte que no se vulneran los fueros especiales, pues en la eventualidad de que una persona titular de fuero pudiera excepcionalmente ser juzgada por la Corte Penal Internacional, el tratamiento diferencial había sido aceptado en el acto legislativo número 02 de 2001. De la misma manera, la Corte señaló que el citado acto legislativo permitió expresamente, bajo los efectos de la adopción del tratado, el establecimiento de la imprescriptibilidad de los delitos y las penas a perpetuidad[9].

B. Derecho a la vida de personas amenazadas

En casos de amenazas directas al derecho a la vida, la Corte ha tutelado el derecho de servidores públicos amenazados señalando que la garantía del derecho a la vida es una obligación primordial del Estado y que los servidores públicos civiles, a diferencia de los miembros de las fuerzas armadas, no tienen el deber de arriesgar su vida en ejercicio del cargo[10]. En consecuencia, en varias oportunidades, la Corte ha ordenado a las autoridades pertinentes el traslado de las funcionarias y funcionarios y ha señalado que la facultad discrecional que tiene ordinariamente la administración, consistente en autorizar traslados o comisiones, o en asignar labores específicas, se restringe por el

---

8 Sentencia C–1189 de 2000, M.P.: Carlos Gaviria Díaz. En esta sentencia, la Corte estudió la constitucionalidad de los principios de territorialidad y extraterritorialidad de la ley penal y de la extradición.

9 Sentencia C–578 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda.

10 Sentencia T–282 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz; y sentencia T–362 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

hecho de existir una amenaza contra la vida de una funcionaria o un funcionario[11]. Muestra de ello fue la decisión de la Corte de proteger a varias personas que habían sido designadas como jurados de votación. Los accionantes solicitaban que fuera aceptada la renuncia a su designación debido a que las Farc habían amenazado a las personas que participaran como jurados en los comicios electorales. La Corte negó la tutela, pero hizo énfasis en que el Estado debería garantizar las condiciones de seguridad para realizar los comicios, o, de lo contrario, suspenderlos[12].

C. Eutanasia

En una progresiva protección del concepto de vida digna, la Corte Constitucional ha sentado las bases para el reconocimiento del derecho a la eutanasia. La Corte consideró constitucional la despenalización del homicidio por piedad en los casos en que el médico suspenda la vida de una persona actuando con el consentimiento de ella y siempre y cuando este último sea un enfermo terminal. El consentimiento del sujeto pasivo debe ser un consentimiento informado, expresado de manera inequívoca y derivado del conocimiento de las características de la enfermedad que padece, las opciones que existen diferentes a la muerte y el pronóstico de su situación. En la providencia, la Corte exhortó al Congreso para que legislara sobre la materia en el menor tiempo posible[13].

D. Aborto

Inicialmente, la Corte había establecido la constitucionalidad de las circunstancias de atenuación punitiva de la norma penal que tipifica el aborto[14]. No obstante, al conocer del nuevo Código penal expedido en el año 2000, en la sentencia C–647 de 2001, la Corte estudió la constitucionalidad de las circunstancias de atenuación punitiva para el delito de aborto consistentes en que el embarazo se hubiera producido como fruto de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial o de transferencia de óvulo fecundado no consentidas. Se declaró la constitucionalidad del artículo bajo la consideración de que no se violaba el derecho a la vida del *nasciturus* por la decisión autónoma y de libertad de configuración del legislativo, esto

11 Sentencia T–258 de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynet.
12 Sentencia SU–747 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
13 Sentencia C–239 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
14 Sentencia C–13 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández.

es, la libertad del cuerpo legislativo de decidir qué conductas tipifica como delitos[15].

E. Derechos de personas sometidas a privación de libertad y a procesos penales

1. Derecho a la libertad personal. La Corte ha sostenido un concepto amplio pero no absoluto del derecho a la libertad personal. Amplio, por cuanto lo señala como derecho individual y elemento fundante y estructural del Estado, que implica la posibilidad de desarrollar las elecciones individuales que no pugnen con los derechos de los demás[16]. Es decir, el derecho es tan extenso que se define por oposición a sus límites. Sin embargo, no es absoluto porque el derecho en sí mismo entraña la necesidad de armonizarse con otros derechos y valores constitucionales[17]. Por su parte, el Congreso al establecer restricciones a la libertad personal debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que logre el pretendido equilibrio entre el derecho a la libertad y sus limitaciones[18]. En la sentencia que declaró constitucional la revocatoria de la libertad provisional en caso de ser proferida resolución de acusación, la Corte dijo que la detención preventiva es una limitación legítima al derecho a la libertad por cuanto no constituye una sanción y cumple la finalidad *razonable* de asegurar la comparecencia del procesado[19]. No obstante ser legítima, no puede extenderse más allá de un *plazo razonable, justo y proporcional,* y aunque se señala un término temporal, existen parámetros que deben ser analizados por el juez en cada caso concreto. Entre otros aspectos, el juez debe analizar la efectividad de

---

15 La magistrada Clara Inés Vargas aclaró su voto, exponiendo que la tipificación como delito es sólo una opción de varias que tiene el Estado y que en muchos casos no es la más efectiva. Señaló además que, si bien los derechos de las mujeres no tienen, en general, la virtualidad de anular el deber de protección del ser en gestación, en ciertas circunstancias excepcionales no es constitucionalmente exigible dicho deber. La magistrada aclara que se tiene que tener en cuenta un criterio temporal para que no pueda interpretarse que el aborto puede ser practicado en cualquier etapa del embarazo y ser objeto de la exención de punición, pues semejante lectura desprotegería el derecho a la vida. En todo caso, afirma que los jueces penales deben realizar la ponderación de derechos caso por caso atendiendo a las características que revistan las extraordinarias condiciones anormales de motivación. Sentencia C–647 de 2001, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra. Salvaron su voto los magistrados Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra; aclaró su voto la magistrada Clara Inés Vargas.

16 Sentencia C–774 de 2001 M.P.: Rodrigo Escobar Gil, reafirmando la jurisprudencia como la sentencia C–634 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa; y la sentencia C–301 de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

17 Por eso la Corte, en desarrollo de la Constitución, restringió las posibles limitaciones al derecho a la libertad personal, imponiendo requisitos de legalidad tanto en los motivos como en el procedimiento de la actuación que pretenda legítimamente limitar el derecho. Sentencia C–774 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, reiterando la jurisprudencia de la sentencia C–578 de 1995, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

18 Sentencia C–327 de 1997, M.P.: Fabio Morón.

19 Sentencia C–634 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

la duración respecto de los objetivos perseguidos y la ofensa, el tiempo actual de la detención, los efectos de la conducta punible y de los efectos materiales y morales para con el sindicado, la conducta del inculpado, las dificultades y la forma como se haya tramitado la instrucción y la conducta de las autoridades judiciales[20].

2. Derecho de defensa y de contradicción**.** La Corte declaró constitucional la norma que, en el proceso penal, no admitía recurso contra aquellas decisiones que negaran la solicitud de escuchar la versión que voluntariamente quisiera hacer la persona procesada. La Corte consideró que, pese a constituir una limitación, se trataba de una facultad reglada que no vulneraba el derecho de defensa ni el derecho de impugnación, sino que los limitaba a ciertas etapas[21].

   Al analizar la inexistencia de audiencia de juzgamiento en la "justicia regional"[22], la Corte concluyó que el derecho de contradicción y la garantía de intervención en el proceso penal podrían verse satisfechos por medio de diligencias escritas. Sin embargo, la Corte realizó un estudio más exigente para encontrar la justificación por la cual sería válido prescindir de la audiencia, cual es la protección de los jueces que de otro modo verían en grave peligro su vida e integridad. Así, haciendo un balance de derechos que requieren protección en su núcleo esencial se concluyó que no sólo es prescindible la figura de la audiencia de juzgamiento, sino que, en el caso de la justicia regional, era necesario omitirla y garantizar el derecho de defensa por otros medios[23].

   En relación con la norma que presumía realizada la notificación personal del procesado con la mera notificación al defensor en los eventos de fuerza

---

20 Estos criterios fueron elaborados por la Corte a partir de los casos Neumeister vs. Austria y Stogmuller vs. Austria del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

21 Sentencia C–175 de 2001, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

22 La justicia regional (nombre que se dio a los "jueces sin rostro") planteaba el establecimiento de una serie de medidas y reglas de procedimiento en las cuales predominaba el secreto de la actividad jurisdiccional. Esas reglas se referían, principalmente, a la reserva de identidad de fiscales, jueces o testigos, la reducción de plazos procesales, la abolición o restricción de la publicidad del proceso y en particular de sus audiencias, y de medidas en relación con la libertad personal de los acusados y la prisión preventiva. Todas ellas tenían supuestamente el propósito de proteger la vida e integridad de funcionarias y funcionarios judiciales y†sujetos procesales, así como de permitir llevar adelante los procesos que implicaban riesgos de amenazas y presiones graves.

23 Valga decir que no entró la Corte a analizar el argumento presentado en el salvamento de voto, correspondiente a los hechos relacionados con el conflicto armado no internacional, para los que el derecho internacional humanitario prevé como garantía el estar presentes en el juicio. Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero.

mayor o enfermedad mental, la Corte fue contundente en señalar que el efecto negativo en el derecho de defensa y en el principio de contradicción sería desproporcionado en relación con el beneficio que se obtendría en términos de celeridad, seguridad jurídica y eficacia de la función judicial. Por consiguiente, declaró la inconstitucionalidad de la norma[24].

3. *Non bis in idem*. La Corte Constitucional colombiana ha precisado el alcance del principio de *non bis in idem* de modo que concilia la protección al procesado a no ser juzgado doblemente por los mismos hechos con las obligaciones internacionales en materia de protección de derechos humanos. Así, señala que la prohibición de doble sanción depende de la conducta punible, independientemente de su denominación jurídica. Con ello se elimina la posibilidad de un doble juzgamiento interno o en otro país cuando se hubieran usado figuras típicas de diferente denominación[25].

4. Hábeas corpus. La Corte estableció que el hábeas corpus, además de ser una acción, es un derecho en la medida en que protege la vida y la libertad de las personas en situaciones de privación ilegal de ésta. En tal sentido, la Corte concluyó que las reglamentaciones que pretendan regular el núcleo esencial del hábeas corpus deben ser tramitadas por ley estatutaria. De esta manera se determinó que las normas relativas al hábeas hábeas, que habían sido tramitadas con la flexibilidad del trámite de una ley ordinaria, fueran declaradas inexequibles[26].

F. Derecho de las víctimas a la justicia en procesos penales

En cuanto a la participación de las víctimas en el proceso penal, la Corte estableció, mediante sentencia T–275 de 1994, que parte integral del derecho a la justicia es el derecho de las víctimas a la búsqueda de la verdad y que, por consiguiente, su participación en el proceso penal no se justifica solamente por la perspectiva de lograr un bien patrimonial como reparación, sino además, y especialmente, por el derecho que tienen las personas a conocer la verdad de los hechos de los que ellas o sus seres queridos hayan sido víctimas. Sin

---

[24] Sentencia C–648 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

[25] Esta teoría fue desarrollada por la Corte en la sentencia T–652 de 1996, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia C–264 de 1995, M.P.: Fabio Morón Díaz; y sentencia C–259 de 1995 M.P.: Hernando Herrera Vergara, entre otras.

[26] Sentencia C–620 de 2001, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

embargo, en la sentencia C–293 de 1995 la Corte contradijo lo anterior y estableció que el fin de la parte civil era meramente pecuniario y, por consiguiente, no otorgaba a las víctimas el derecho a participar en el proceso penal desde la apertura de la investigación preliminar. En la sentencia C–228 de 2002, la Corte rectificó esa posición y asumió a cabalidad las consecuencias del reconocimiento de los derechos de las víctimas y declaró la inconstitucionalidad de las normas que les prohibían su participación en el proceso penal a partir de la investigación formal[27]. Esta tesis ha sido sostenida por la Corte para determinar el alcance de la participación de las víctimas en el proceso penal y para considerar, en general, los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario[28].

G. Libertad de expresión y de información, opinión, derecho a la intimidad y al buen nombre

1. Libertad de expresión y de información. La Corte ha establecido que el derecho a la libertad de expresión es un derecho de doble vía que incluye los derechos a la opinión y a la información[29]. Ambos derechos son necesarios en un Estado que se pretenda democrático, porque permiten el debate pacífico de opiniones diversas y porque el ejercicio democrático de la elección y la participación tiene como presupuesto una sociedad informada[30]. No obstante, dado que, además de democrático, el Estado colombiano se funda en la dignidad humana, los derechos a la intimidad y el buen nombre constituyen un límite al derecho a la libertad de expresión.

2. Derecho a la intimidad. La Corte ha dicho que éste se predica de todas las situaciones y hechos que son de resorte exclusivo de la persona y su familia, de modo que dichos ámbitos no pueden ser invadidos por los medios de comunicación en aras del derecho a expresarse, a informar o a estar informado, y es independiente de que la información sea veraz. De lo anterior se exceptúan los casos en que la persona renuncie a su inmunidad personal[31].

---

27 Sentencia C–228 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda y Eduardo Montealegre Lynett.

28 Sentencia T–275 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Ver también sentencia T–327 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; sentencia C–1149 de 2001, M.P.: Jaime Araujo Rentería; y sentencia C–1184 de 2001, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

29 Sentencia T–706 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia T–697 de 1996 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; y sentencia T–430 de 1993, M.P.: Hernando Herrera Vergara, entre otras.

30 Sentencia C–350 de 1997, M.P.: Fabio Morón Díaz, reiterando jurisprudencia expresada en sentencia C–013 de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, y otras sentencias.

31 Ibid.

Igualmente, la Corte ha señalado que esa interpretación no implica la primacía de un derecho sobre el otro, sino la delimitación de su alcance.

3. Derecho al buen nombre. Un caso distinto lo constituye el derecho al buen nombre, pues el derecho depende del reconocimiento social positivo adquirido por la persona ante la sociedad y sólo se ve violado ante informaciones falsas, imprecisas o inexactas que afecten dicho reconocimiento. En caso de violación, el afectado tiene derecho a la rectificación de la información falsa o imprecisa, por el mismo medio que la difundió y con igual despliegue que la información inicial. Esta rectificación será obligatoria para el medio y, en caso de negarse, procede la acción de tutela para proteger el derecho[32].

4. Libertad de opinión y censura. La Corte ha sido enfática en señalar que es intrínseco a la libertad de opinión el derecho a disentir e incluso a manifestar ideas que tiendan a la crítica de las instituciones públicas. En ese sentido, la única limitación al derecho a la libertad de expresión como derecho a informar lo constituye el caso extremo en que la manifestación de las ideas conlleve una alteración del orden, caso que deberá ser analizado por la entidad competente y en ningún caso puede derivar en una censura previa[33].

H. Test de proporcionalidad para el estudio de casos de derecho a la igualdad y para analizar la constitucionalidad de la limitación de derechos

En la búsqueda de estándares objetivos para evitar vulneraciones al derecho a la igualdad y para precisar una mejor decisión en caso de conflicto entre derechos, la Corte ha desarrollado una línea estructurada y depurada de test de igualdad y proporcionalidad, con el objeto de hacer rigurosa la labor de interpretación judicial y evitar subjetividades que vulneren los derechos fundamentales.

1. Test de igualdad. Para determinar si en un caso se vulnera el derecho a la igualdad, la Corte ha dicho que se debe analizar, en primer lugar, si existe un trato diferenciado; en segundo lugar, verificar si existe un objetivo perseguido a través del trato diferenciado; en tercer lugar, examinar la validez del objetivo perseguido a la luz de la Constitución; en cuarto lugar, comprobar la

---

32 Sentencia C–010 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–094 de 2000, M.P: Álvaro Tafur Galvis; sentencia T–472 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia T–697 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; y sentencia T–605 de 1996, M.P.: Jorge Arango Mejía.

33 Sentencia T–706 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

razonabilidad interna de la aplicación de la diferenciación, es decir, comprobar que la distinción sea adecuada y necesaria, que exista conexidad entre el trato diferenciado y el objetivo perseguido, y que la medida sea efectiva. En quinto lugar, se debe examinar la proporcionalidad, es decir que no se sacrifiquen fines constitucionales de mayor jerarquía. Por último, se deben verificar los efectos de ese trato diferenciado[34]. Sin embargo, parece ser que la Corte en la sentencia C–093 de 2001 intentó considerar un nuevo punto, que sería el final, en donde se estudia la graduación de la intensidad. Con esta tesis, la Corte integra criterios tanto de los tests europeos como norteamericanos de igualdad. Es decir, luego de haber seguido los puntos iniciales de verificación, la Corte debe establecer el nivel de intensidad del análisis (estricto, intermedio o suave). Así, cuando el test es estricto, el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso, mientras que si el test es flexible o de mera razonabilidad, basta con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento.

2. Test de proporcionalidad para examinar la constitucionalidad de limitaciones a derechos fundamentales. La Corte ha acudido al test de proporcionalidad, que se aplica cuando diversos principios constitucionales entran en colisión, e implica que corresponde al juez constitucional no sólo estudiar la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la medida examinada sino, además, analizar si la reducción del derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado. Para ello, se debe primero determinar si el trato diferente y la restricción a los derechos constitucionales son adecuados para lograr el fin perseguido; segundo, si son necesarios, en el sentido de que no exista otro medio menos oneroso en términos de sacrificio de otros principios constitucionales para alcanzar el fin perseguido; y, tercero, si son proporcionados *stricto sensu*, esto es, que no se sacrifiquen valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer[35].

---

[34] Entre las sentencias más representativas del uso del test de igualdad se encuentra la sentencia C–022 de 1996, M.P.: Carlos Gaviria Díaz, en la cual la Corte declaró la inconstitucionalidad de una norma que establecía un aumento en el puntaje del examen realizado por el Estado al finalizar la educación secundaria a través de Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para quienes prestasen el servicio militar obligatorio. La Corte había usado el test en múltiples sentencias: sentencia C–226 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–422 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia C–530 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; y sentencia T–230 de 1994. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

[35] Sentencia T–422 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia C–530 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–230 de 1994, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia T–288 de 1995, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia C–022 de 1996, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia C–280 de 1996, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–124 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia SU–641 de 1998, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; y sentencia SU–642 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

I. Plan Nacional de Desarrollo

La Corte declaró la inconstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo porque, como lo constató la Corte, el órgano legislativo trasladó al Gobierno la función legislativa. En efecto, el 5 de mayo de 1999, cuando se vencía el término constitucional del Congreso para aprobar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Pastrana, los textos aprobados en las dos Cámaras diferían en varios puntos. Por esa razón, se nombró una comisión de conciliación para dar cumplimiento al plazo y para superar las divergencias. Sin embargo, la comisión accidental no discutió los puntos divergentes sino que decidió que permanecerían los textos avalados por el Gobierno nacional. La Corte consideró que esa actitud era un traslado de la función legislativa al Ejecutivo y declaró la inexequibilidad de estos artículos y, dado que ellos afectaban la ley en su conjunto, declaró inexequible la totalidad del Plan[36]. Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno nacional expidió mediante decreto el Plan Nacional de Inversiones Públicas (decreto 955 de 2000) al considerar que, ante el vacío normativo, se encontraba facultado para hacerlo. La Corte encontró que la norma que faculta al Ejecutivo para establecer por decreto el plan de inversiones es una excepción y, como tal, tiene una interpretación taxativa sólo para el evento para la que fue consagrada y, por tanto, el Ejecutivo carecía de competencia para decretar un nuevo plan de inversiones. De esta manera, por segunda vez, la Corte declaró la inconstitucionalidad del Plan[37], con lo cual llamó la atención sobre la forma ilegítima como el Gobierno y el Congreso decidieron el Plan.

J. Derechos económicos, sociales y culturales

Por regla general, la jurisprudencia ha dicho que los derechos económicos, sociales y culturales no constituyen un derecho subjetivo que se pueda exigir directamente del Estado, pues se trata de derechos programáticos o de desarrollo progresivo cuya protección está sujeta a la obtención de las condiciones materiales que los hacen posibles. Por consiguiente, la Corte ha señalado que, en principio, se trata de derechos que no pueden ser protegidos por vía de tutela[38]. Sin embargo, la Corte ha afirmado que estos derechos pueden ser

---

36 Sentencia C–557 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

37 Sentencia C–1403 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

38 Sentencia T–308 de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia T–251 de 1995, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa; y sentencia C–271 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

objeto de protección de tutela cuando se vulnere o amenace un derecho fundamental[39].

1. Derechos económicos, sociales y culturales y crisis económica. En 1999, el Gobierno declaró el estado de emergencia económica aduciendo como causa la crisis internacional provocada por la caída de las bolsas brasileña y rusa[40]. Con ese estado de excepción, el Ejecutivo pretendía afrontar una crisis que a su juicio era sobreviniente y que no podía ser atendida con los mecanismos ordinarios. Sin embargo, la Corte encontró que, para algunos sectores (como la banca privada), la crisis no era sobreviniente y que existían otros sectores que debían ser protegidos, tales como los deudores del Upac, los usuarios de cooperativas y la banca oficial. Bajo esa interpretación, la Corte declaró la exequibilidad parcial del decreto que impuso el estado de excepción. Los magistrados Cifuentes y Naranjo salvaron su voto, por considerar que la Corte se extralimitaba en sus funciones al hacer esta distinción en la parte resolutiva de la sentencia[41]. Además, la Corte también condicionó los alivios decretados por el Gobierno mediante decretos que desarrollaron la excepción. Sobre el primero de ellos, relativo al impuesto bancario denominado 2 x 1.000 para transacciones bancarias y 1.2 x 10.000 para transacciones interbancarias, la Corte consideró que vulneraba el derecho a la igualdad y equiparó el impuesto interbancario al 2 x 1.000[42]. Acerca del segundo, relativo a la posibilidad de devolver los inmuebles hipotecados saldando la totalidad de la deuda, la Corte lo declaró exequible bajo el entendido de que las entidades financieras no podían negarse a aceptar las daciones en pago, es decir, obligándolas a recibir siempre los inmuebles.

2. Derecho a la vivienda. La Corte ha sido clara en afirmar que el derecho a la vivienda digna es de rango constitucional[43]. En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia se ha centrado en controlar que las políticas para garantizar tal derecho se ajusten a la Constitución y en este sentido ha determinado que la adquisición y conservación de la vivienda es un asunto de interés social y, por consiguiente, debe ser una preocupación vital del Estado[44].

---

39 Sentencia T–569 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; sentencia T–207 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; y sentencia T–190 de 1999, M.P.: Fabio Morón Díaz.

40 Decreto 2330 de 1998, por el cual se declara el estado de emergencia económica y social.

41 Sentencia C–122 de 1999, M.P.: Fabio Morón Díaz.

42 Sentencia C–136 de 1999, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

43 Sentencia T–127 de 1997, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

44 Sentencia C–383 de 1999, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

Así, la Corte ha sido acuciosa en vigilar los sistemas de financiación de vivienda a largo plazo[45] y en esta actividad ha protegido a los deudores del sistema, evitando que se cometan abusos por parte de las entidades crediticias[46].

En materia de sistema de financiación de vivienda a largo plazo (Upac), especialmente tres sentencias causaron un gran impacto económico: las sentencias C–383, C–700 y C–743, todas de 1999. Mediante esos fallos, la Corte Constitucional decretó la inexequibilidad del sistema de financiación de vivienda y determinó que el Congreso de la República debería adoptar un nuevo sistema, y decretó la inexequibilidad condicionada a la expedición de dicha ley. La Corte encontró, en primer lugar, que la fórmula de corrección con la cual se liquidaban los créditos producía un enriquecimiento exagerado de las entidades financieras e imposibilitaba la consecución de vivienda para los deudores al volverse impagables las obligaciones[47]. En segundo lugar, señaló que el Ejecutivo era incompetente para establecer, mediante decreto, el sistema de financiación de vivienda a largo plazo y, por ende, este era inexequible[48]. Por último, la Corte consideró que la capitalización de intereses, en los préstamos para adquisición de vivienda, era inconstitucional[49].

3. Derecho a la salud. La Corte ha considerado que, aunque los derechos a la salud y a la seguridad social son prestacionales, se tornan en fundamentales cuando se trata de proteger la vida[50]. Bajo esa consideración, la Corte ha

---

45 Sentencia C–700 de 1999, M.P.: José Gregorio Hernández. Ver también sentencia C–743 de 1999, M.P.: Fabio Morón Díaz; y sentencia C–955 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández, que analiza la constitucionalidad del nuevo cálculo de financiación.

46 Mediante la sentencia SU–864 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, la Corte consideró que la acción de tutela era un mecanismo de defensa excepcional para evitar el remate de inmuebles en donde se controvirtiera el monto de la deuda debido a la coyuntura de cambio de régimen.

47 Sentencia C–383 de 1999, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

48 Sentencia C–700 de 1999, M.P.: José Gregorio Hernández. El sistema de financiación de vivienda fue establecido por el estatuto del sistema financiero. Después de la expedición de la Constitución de 1991, algunas normas transitorias decretaron que el Ejecutivo debía presentar un proyecto de ley sobre el tema ante el Congreso y que, en caso de que éste no expidiera la correspondiente ley, el Ejecutivo quedaba facultado para expedirlo mediante decreto. Sin embargo, el Ejecutivo no presentó el proyecto y ante el vencimiento del término constitucional otorgado al Congreso estableció el estatuto orgánico del sistema financiero. La Corte encontró que el Ejecutivo no se encontraba facultado para ello, pues en ningún momento presentó el proyecto de ley a discusión del órgano parlamentario. Aunque se declaró la inconstitucionalidad del marco normativo de la Upac, la Corte moduló su fallo con el objeto de dar tiempo al Congreso para que expidiera un nuevo sistema de financiación.

49 Sentencia C–747 de 1999, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

50 Sentencias T–076 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; y sentencia T–839 de 2000, M.P: Alejandro Martínez Caballero.

ordenado el suministro de medicamentos y la práctica de procedimientos no establecidos en el Plan Obligatorio de Salud[51]. En caso de enfermedades catastróficas, ha obligado al Estado a asumir la obligación de proveer los medicamentos cuando no se cumpla el tiempo mínimo de cotización[52], ha obligado al Estado a jornadas de vacunación de niñas y niños altamente vulnerables[53] y ha ordenado realizar los trámites necesarios para el funcionamiento de salud subsidiada[54].

4. Derecho a la educación. La Corte ha sostenido que el núcleo esencial del derecho a la educación básica comprende el acceso y la permanencia; por consiguiente, la negación de cupos para educación básica quebranta el derecho de acceder a la educación, al cercenar las posibilidades de desarrollo del menor[55]. Además de ser un derecho fundamental, la educación es una función social que genera obligaciones en las cuales el Estado se encuentra en el deber ineludible e impostergable de garantizarla. Por consiguiente, es el Estado el encargado de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los estudiantes las condiciones necesarias para el acceso y la permanencia[56].

   Por otra parte, hasta 1999, la Corte venía sosteniendo que las instituciones que prestaran el servicio de educación, aunque fuera privada, no pueden retirar a los menores de clase por el no pago de pensiones durante el año lectivo. Igualmente, la Corte prohibió la retención de las notas de los estudiantes por el no pago de pensiones, porque dicha medida impedía la continuación de la educación. En 1999, la Corte matizó su jurisprudencia al establecer que en específico la obligación de entregar los certificados de

---

51 En esta materia, la Corte, con el objeto de no vulnerar la autonomía del legislador en cuanto a la distribución de recursos sociales, ha establecido un estricto marco jurisprudencial que puede verse en la sentencia SU–480 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

52 Tratándose del Sida, como es una enfermedad ubicada dentro del nivel IV, el tratamiento que el usuario le puede exigir a la EPS está supeditado a las 100 semanas mínimas de cotización. Sin embargo, si no ha llegado a tal límite, el enfermo de Sida no queda sin protección porque tiene tres opciones: a) se puede acoger a lo dispuesto por el parágrafo 2º del artículo 26 del decreto 1938/94; b) si está de por medio la vida y no tiene dinero para acogerse a la opción del parágrafo 2º del artículo 26 del decreto 1938/94, la EPS tiene la obligación de tratarlo y el derecho de repetir contra el Estado; c) podrá exigirle directamente al Estado el plan de atención básico.

53 Sentencia SU–225 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

54 En la sentencia T–840 de 1999, la Corte tuteló el caso de una señora que no había sido atendida porque a su familia no se le había practicado la encuesta para calificar si debería estar en el Sisben. La Corte Constitucional dijo que existe un verdadero derecho subjetivo, de naturaleza fundamental en cuanto esencial para la realización de la igualdad real, a que la administración realizara la encuesta. Sentencia T–840 de 1999, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

55 Sentencia T–329 de 1997, M.P.: Fabio Morón Díaz.

56 Sentencia T–235 de 1997, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

notas no operaba cuando se comprobaba que las personas responsables del menor tenían la capacidad económica de cubrir las deudas de educación. De esta manera, la Corte llamó la atención sobre padres de familia que, obrando de mala fe, hacían de la jurisprudencia una disculpa para su incumplimiento[57]. En este mismo sentido, la Corte estableció posteriormente que si bien los colegios no pueden impedir que los menores asistan a clase, esa protección se da para los primeros diez años de colegio y que, en los casos de no pago de pensiones, el colegio no está obligado a matricular al menor para el año posterior[58].

En el año 2000, la Corte tuteló el derecho de estudiantes universitarios a quienes el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) no les desembolsaba el dinero de las becas de las que eran beneficiarios por sus buenos resultados académicos. En esa ocasión, la Corte dijo que el respeto al derecho a la educación no puede depender de los trámites administrativos de las entidades que presten el servicio[59].

Sobre el tema del libre desarrollo de la personalidad en ámbitos educativos, la Corte ha estudiado eventos de estudiantes sancionadas por su estado de embarazo y ha establecido que el derecho a optar por la maternidad es parte del núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad[60]. La Corte ha hecho énfasis en la importancia de que el manual de convivencia de los colegios sea adoptado democráticamente, es decir, con participación del estudiantado, pues, de lo contrario, el manual no puede ser exigible por encima del libre desarrollo de la personalidad de los menores. Igualmente, la Corte ha señalado que los estudiantes en el ámbito educativo disponen del derecho al debido proceso; de esa manera, no pueden ser sancionados con desconocimiento de ese derecho[61]. En todo caso, para analizar la

---

57 Sentencia SU–624 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–871 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; y sentencia T–1356 de 2000, M.P.: Fabio Morón Díaz.

58 Sentencia T–400 de 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

59 Sentencia T–1330 de 2000, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

60 En la sentencia T–145 de 1996, M.P.: Jorge Arango Mejía, al conocer un caso de una menor a la que el colegio no le permitió continuar estudiando allí por quedar embarazada, la Corte estableció expresamente que se habían violado derechos constitucionales de la estudiante porque la decisión sobre la maternidad hace parte del núcleo esencial del libre desarrollo de la personalidad.

61 Ver sentencia T–079 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; sentencia T–292 de 1994, M.P.: Fabio Morón Díaz; sentencia T–211 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–442 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–145 de 1996, M.P.: Jorge Arango Mejía; sentencia T–590 de 1996, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; sentencia T–667 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; y sentencia T–656 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

constitucionalidad de las limitaciones del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la Corte ha acudido al test de proporcionalidad[62].

La Corte ha declarado que el derecho a la educación de estudiantes discapacitados debe ser garantizado preferentemente. Igualmente, ha dicho que la educación especializada, a priori, no puede considerarse un modo de discriminación sino que, por el contrario, se constituye en un mecanismo eficaz e idóneo para promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva[63].

5. Derecho al trabajo. La Corte ha reiterado que la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales es un principio constitucional derivado directamente de los artículos 53 y 228 de la Constitución, según el cual debe primar lo sustancial sobre lo formal. Con fundamento en este principio –contrato realidad–, la Corte ha afirmado que, por sí sola, la prestación efectiva del trabajo es suficiente para derivar derechos en favor de la trabajadora o trabajador, los cuales son necesarios para asegurar su bienestar, salud y vida[64].

   Respecto del *ius variando*, la Corte Constitucional ha establecido que éste consiste en la facultad que tiene el patrono de alterar las condiciones de trabajo en cuanto al modo, el lugar, la cantidad o el tiempo de trabajo en virtud del poder subordinante que ejerce sobre sus trabajadores[65]. Sin embargo, también ha sido clara al determinar que el *ius variandi* no es absoluto y está limitado, ante todo, por el artículo 25 de la Constitución, que exige condiciones dignas y justas para el trabajo, así como por los principios mínimos fundamentales señalados por el artículo 53 de la Carta en lo relacionado con el estatuto del trabajo[66].

   Sobre la protección a la que puede acceder la trabajadora y el trabajador por vía de tutela, la Corte estableció que si con la decisión de traslado de la trabajadora o el trabajador se crean unas nuevas condiciones de trabajo que

---

62 Sentencia SU–641 de 1998, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia SU–642 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre la noción de test de proporcionalidad, ver *supra* 8 en el aspecto relativo a la igualdad.
63 Sentencia T–513 de 1999, M.P.: Martha Victoria Sáchica.
64 Sentencia T–798 de 1999, M.P.: Fabio Morón Díaz.
65 Sentencia T–483 de 1993, M.P.: José Gregorio Hernández.
66 Sentencia T–503 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

no sean dignas y justas, el interesado puede solicitar la inaplicación del acto de traslado a través de la tutela transitoria, mientras se decide de fondo sobre su validez[67]. Sin embargo, el amparo puede ser concedido de manera definitiva si se encuentran en juego derechos como la vida o salud de la trabajadora y el trabajador o su familia[68].

En protección de la maternidad en relación con el derecho, al trabajo la Corte Constitucional ha establecido que la mujer embarazada tiene derecho a la estabilidad laboral reforzada, entendiendo por ello que la mujer en estado de gravidez tiene el derecho a no ser discriminada en el campo laboral por razón de su estado[69]. Para que proceda el amparo transitorio que se otorga como consecuencia de la estabilidad reforzada, el juez debe comprobar la existencia de varios supuestos de hecho[70].

Acerca del derecho al salario de empleados públicos, se ha generado una fuerte polémica por los efectos presupuestales de las decisiones de la Corte. En efecto, especialmente, en el 2000 y en el 2001 la Corte profirió sentencias de gran importancia por su efecto en la protección real del derecho a un salario móvil de empleados públicos y por el impacto que generó. En la sentencia C–1433 de 2000, la Corte reconoció el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario y estableció que este derecho llevaba a la consecuencia necesaria de que todos los salarios del sector público debían ser reajustados anualmente con base en la inflación causada en el año inmediatamente anterior. Bajo esa consideración, declaró inconstitucional la norma de la ley de presupuesto que omitió contemplar dentro del mismo el rubro correspondiente al reajuste de inflación para los salarios de los empleados públicos. En el 2001, en la sentencia C–1064, la Corte estableció que, si bien el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario es un derecho constitucional, ese derecho, al igual que muchos otros, no es

---

67 Sentencia T–288 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz

68 Sentencia T–503 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

69 Sentencia T–373 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; y sentencia T–625 de 1999 M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

70 Estos supuestos son: 1. que el despido o la desvinculación se ocasione durante el embarazo o dentro de los tres meses siguientes al parto; 2. que la desvinculación se produzca sin los requisitos legales pertinentes para cada caso; 3. que el empleador conociera o debiera conocer el estado de embarazo de la empleada o trabajadora; 4. que el despido amenazare el mínimo vital de la actora o que la arbitrariedad resulte evidente y el daño que apareje sea devastador. Sentencia T–625 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia T–736 de 1999, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa; sentencia T–806 de 1999, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra; y sentencia T–406 de 2000, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

absoluto. Adicionalmente, dijo la Corte que, en la definición del presupuesto, se debe aplicar el principio de la búsqueda de la igualdad material. Bajo esa argumentación, la Corte matizó la línea de la sentencia del año anterior y decidió introducir una escala de incremento salarial que distinguió entre el monto de los ingresos de los empleados públicos. De esta manera, la Corte definió que el incremento salarial debería ser mayor entre menor fuera el monto original del salario. Igualmente, la Corte argumentó que, aunque la decisión se tomaba teniendo en cuenta la necesidad de ahorro fiscal para reducir el déficit fiscal, una decisión que sólo reconociera ese argumento no se compadecería con la exigencia constitucional de brindar apoyo y protección a los sectores de la población menos favorecidos. En consecuencia, la Corte adoptó las medidas conducentes a asegurar que el ahorro fiscal obtenido como consecuencia del fallo representara un incremento efectivo del gasto público social[71].

6. Libertad sindical. La Corte ha hecho una enfática defensa tanto del derecho de asociación como del de negociación y del fuero sindical[72] como componentes necesarios de la libertad sindical. Por ello, la Corte ha determinado que un despido sin justa causa de empleados sindicalizados, aunque se realice con indemnización, constituye una vulneración al derecho a la asociación sindical, especialmente cuando se realiza con el ánimo de desvertebrar la organización sindical. La indemnización, usada de esa manera, hace que la empresa resulte comprando la libertad de asociación sindical de sus empleados[73]. Así mismo, siguiendo las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la Corte estima que las garantías sindicales nacen a partir de la constitución del sindicato y no del reconocimiento oficial[74]. Para la Corte, el derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental por conexidad con el derecho al trabajo y a la libertad de asociación[75].

---

71 Sentencia C–1064 de 2001, M.P.: Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba Triviño.

72 Entre otras consideraciones, la Corte estima que este principio incluye una restricción del *ius variandi* y que la trabajadora o el trabajador aforado despedido ilegítimamente tiene derecho a una reparación integral y no únicamente a que se le entreguen los salarios dejados de percibir. Sentencia C–201 de 2002, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

73 Sentencia T–135 de 2002, M.P.: Álvaro Tafur Galvis; sentencia SU–1067 de 2000, M.P.: Fabio Morón Díaz; sentencia T–436 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández; y sentencia T–476 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz.

74 No obstante, los procesos de reestructuración de las entidades estatales, en principio, persiguen una finalidad distinta a la de restringir el ejercicio del derecho a la libertad sindical y no son una vulneración a la misma aquellos despedidos que se hagan dentro del mismo proceso. Sentencia C–954 de 2001, M.P.: Jaime Araujo Rentería; y sentencia T–135 de 2002, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

75 Sentencia T–476 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz.

Sin embargo, los empleados públicos, a diferencia de las trabajadoras y trabajadores oficiales, por tener una relación legal y reglamentaria[76] tienen restringido el derecho de negociación colectiva[77].

De la misma manera, la garantía del fuero sindical tiene como finalidad impedir que, por medio del despido, el traslado o la desmejora de las condiciones de trabajo, el empleador perturbe la acción legítima de los sindicatos[78]. Para que esta garantía sea efectiva, debe exigirse una comprobación judicial de la justa causa para que las trabajadores y trabajadores puedan ser despedidos cuando han presentado un pliego de petición. Esto es aplicable incluso a empleados públicos de carrera administrativa[79].

En materia del derecho a la huelga, la Corte ha determinado que este derecho supone además una conquista de las trabajadoras y trabajadores que, dentro del ordenamiento constitucional colombiano, tiene un reconocimiento especial para la conformación de un Estado democrático, participativo y pluralista. Por tal razón, su ejercicio debe estar garantizado y protegido por las autoridades en todas las actividades que se desarrollen dentro del territorio nacional. Además, la Corte ha reconocido un carácter amplio al derecho a la huelga mediante la declaración de constitucionalidad de la huelga por solidaridad[80], y ha establecido que, en el caso en que el Estado sea el empleador, debe existir un organismo imparcial que juzgue la legitimidad de la huelga[81]. Si bien el derecho a la huelga no es un derecho absoluto, y la propia Constitución consagra limitaciones a este derecho, éstas deben ser desarrolladas por el legislativo. Por ello, la Corte Constitucional ha exhortado

---

76 Se trata de una relación que, si bien cumple todos los requisitos de una relación laboral, no se rige por contrato de trabajo, sino que es establecida por ley o reglamento que sólo pueden ser modificados por una norma de igual o superior jerarquía. Por el origen distinto de la relación, la persona vinculada de esa manera no dispone de todos los derechos que surgen de una relación laboral entendida de manera ordinaria.

77 Sentencia C–377 de 1998, M.P.: José Gregorio Hernández; sentencia C–110 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; y sentencia C–201 de 2002, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

78 Sentencia T–381 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia SU–036 de 1999, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra; sentencia T–728 de 1998, M.P.: Hernando Herrera Vergara; sentencia T–297 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; y sentencia C–593 de 1993, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

79 Sentencia C–201 de 2002, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

80 Sentencia C–201 de 2002, M.P.: Jaime Araujo Rentería. En esta decisión, la Corte no solo encontró constitucional la huelga por solidaridad, también encontró inconstitucional que el legislativo permitiera la huelga solamente ante incumplimientos salariales del empleador, bajo el entendido de que perdería toda efectividad si no pudiera ser ejercida la huelga para presionar el reconocimiento y mejora de otros derechos, como salud y estabilidad, entre otros.

81 Sentencia T–568 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

en tres oportunidades al Congreso para que expida una ley general de huelgas[82].

7. Mínimo vital. La noción de mínimo vital puede ser calificada como una de las creaciones más importantes del tribunal constitucional colombiano en materia de protección de derechos humanos. El mínimo vital, que es el derecho a disponer de unas condiciones mínimas que permitan la subsistencia y la vida digna, cumple una función múltiple, juega "el papel de derecho fundamental, de criterio para establecer la fundamentalidad de derechos prestacionales, de condición empírica para establecer la conexidad entre derechos de prestación y derechos fundamentales, de núcleo esencial del derecho al trabajo y de condición de procedibilidad de la acción de tutela"[83]. Esta herramienta de protección de derechos se ha materializado en un sinnúmero de sentencias de la Corte, referentes a temas como remuneración laboral, salud, personas indigentes y secuestradas, procedibilidad de la tutela y carga de la prueba, entre otros temas.

   Pese a que el reconocimiento de pensiones y el pago oportuno de las mismas cuenta con acciones propias para su exigibilidad, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio en los casos en que una persona de la tercera edad dependa de su pensión para su subsistencia, o en que cualquier persona en circunstancias de debilidad manifiesta requiera de la seguridad social[84] o del reconocimiento de la pensión para su subsistencia[85]. Igual razonamiento

---

82 La Constitución Política limita el derecho a la huelga en servicios públicos esenciales. La Corte Constitucional ha declarado la necesidad de que el legislativo se pronuncie al respecto en la sentencia T–473 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–450 de 1995, M.P: Antonio Barrera Carbonell; y sentencia C–075/97, M.P.: Hernando Herrera Vergara. En esta última sentencia, la Corte no sólo declara la urgencia de que el Congreso precise las actividades determinadas como servicios públicos esenciales para garantizar a plenitud el derecho a la huelga en las demás actividades, sino que advierte que sobre dicha ley puede ejercer control material para establecer si las actividades descritas por el legislador realmente son servicios públicos esenciales.

83 Universidad de los Andes, Universidad de la Sabana, Universidad del Rosario, Universidad Nacional, Universidad Externado de Colombia, "El derecho al mínimo vital*"*, *Investigación derechos fundamentales Corte Constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes y Usaid, 2001, pág. 35.

84 En sentencia T–378 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia T–1006 de 1999, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; sentencia T–500 de 1996 M.P.: Antonio Barrera Carbonell; y sentencia T–126 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, la Corte señaló que el derecho a la seguridad social es protegido por tutela en caso de alguna circunstancia de debilidad manifiesta, en razón de la conexidad con el derecho fundamental al mínimo vital.

85 Sentencia T–143 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; y sentencia SU–430 de 1998, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. En ambos casos se analiza la situación de personas (un estudiante y una persona discapacitada) a quienes les fue negada la pensión o la sustitución pensional no porque se discutiera la titularidad sino por causas diferentes. En este sentido, la Corte concedió la protección de manera transitoria, para proteger la subsistencia de los actores, a la espera de la decisión de la jurisdicción ordinaria.

se realiza respecto del pago de salarios y cesantías, en que se concede la protección a través de la acción de tutela, en la medida en que sea la única fuente de ingreso de la persona, y el no pago o la mora en el mismo pueda afectar el mínimo vital[86].

La protección del mínimo vital ha conducido a determinar, por vía de tutela, la obligación de entidades financieras en liquidación de devolver los ahorros de una persona de la tercera edad a quien se le afecta su mínimo vital, considerando que las normas de derechos humanos están por encima de aquellas que regulan el régimen financiero[87]. Incluso, la Corte ha determinado que la protección del mínimo vital prevalece sobre las obligaciones legales concordatarias y sobre la prelación de créditos comerciales en caso de que se amenace el pago de mesadas pensionales[88].

K. Protección de grupos en condiciones de vulnerabilidad

1. Minorías étnicas. La Corte ha definido a las minorías como las "categorías sociales que tienen en común el hecho de ocupar una posición marginal frente a las instancias decisorias nacionales, desde el punto de vista político, étnico, social". Además, consideró que estas diferencias coinciden "con desigualdades de acceso a los recursos económicos y a la participación en el sector público". Por otra parte, como grupo étnico negro definió "el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos". Dentro de este grupo se entienden incluídas, para efectos de participación política, las comunidades raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina[89].

   La Corte Constitucional ha desarrollado e interpretado el principio constitucional de diversidad étnica y cultural como valor estructural del Estado

---

86 Sentencia T–1031 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–261 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández; sentencia T–679 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia T–657 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia T–651 de 1998, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; sentencia T–284 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz; sentencia T–298 de 1998, M.P.: Fabio Morón; sentencia T–529 de 1999, M.P.: Fabio Morón Díaz; y sentencia T–527 de 1999, M.P.: Hernando Herrera Vergara, entre otras.

87 Sentencia SU– 1023 de 2001, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

88 Ibid.

89 Sentencia C–169 de 2001, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

colombiano, en relación con el fuero y la jurisdicción indígena, los límites constitucionales que, en materia de derechos humanos y derechos fundamentales, pesan sobre el ejercicio de estos derechos y el derecho de participación de las comunidades étnicas indígena, negra y raizal[90]. La protección a las minorías étnicas implica tanto la protección al individuo en sus derechos fundamentales reconocidos a cualquier ciudadana y ciudadano, como la protección a la comunidad como ente colectivo en su integridad, costumbre, lengua, historia, etc.[91] En ese sentido, la Corte declaró constitucional la norma que impone a las maestras y maestros la enseñanza en la lengua nativa de la comunidad[92].

2. Fuero indígena. Este fuero se entiende como el derecho de un indígena a ser juzgado por la jurisdicción de su comunidad conforme a normas, autoridades y procedimientos propios, dentro de su ámbito territorial, en aras de garantizar el respeto por su propia cosmovisión. Se trata de fuero personal si el derecho surge del hecho de ser indígena perteneciente a la respectiva comunidad, y territorial cuando el lugar de comisión del hecho punible es el territorio indígena[93]. No obstante, esta protección a la diversidad se encuentra limitada por los derechos humanos protegidos a toda persona y se respeta siempre que no se traduzca en medidas que lesionen la integridad personal. De igual manera, la tutela es procedente contra actuaciones de la comunidad, en los casos en que el juzgamiento y la sanción de un indígena se realice con base en normas inexistentes dentro de las costumbres y usos de la comunidad, por configurarse una violación al debido proceso[94]. Así mismo, el respeto a las decisiones de la jurisdicción indígena se hace inoperante cuando esas decisiones son violatorias de los derechos a la dignidad humana[95], la vida, o la integridad personal[96].

---

90 Puede verse desarrollado respecto del derecho de representación en circunscripciones especiales y la participación en la elaboración de la política de educación del Gobierno, o la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que impone a las maestras y maestros de las comunidades la enseñanza en la lengua nativa de la comunidad. Sentencia T–422 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; y sentencia C–053 de 1999, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

91 Sentencia T–496 de 1996, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

92 Sentencia C–053 de 1999, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

93 Sentencia T–667A de 1998, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; sentencia T–496 de 1996, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia T–606 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; sentencia T–523 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia T–349 de 1996, M.P.: Carlos Gaviria Díaz; sentencia SU–510 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; y sentencia T–030/00, M.P.: Fabio Morón, entre otras.

94 Sentencia T–349 de 1996, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

95 Sentencia SU–510 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta sentencia, la Corte analiza las sanciones a un indígena que pretende realizar evangelización religiosa, que se considera atentatoria de la integridad cultural de la comunidad.

96 Sentencia T–030 de 2000, M.P.: Fabio Morón Díaz.

3. Derecho de participación y consulta de pueblos indígenas. Elemento integrante de la protección a la diversidad étnica y cultural lo constituye el derecho de participación de las minorías étnicas, que ha sido analizado por la Corte respecto del derecho de consulta en la explotación de recursos naturales, la representación en circunscripciones especiales y la participación en la elaboración de la política de educación del gobierno[97].

   El derecho que tienen las comunidades indígenas a ser consultadas en caso de una decisión sobre la explotación de recursos naturales adquiere carácter de fundamental por derivar de un convenio internacional (Convenio 169 de la OIT) y afectar directamente elementos esenciales de conservación e integridad de las comunidades. Este derecho no se ve satisfecho por la simple participación o notificación de las decisiones, sino que requiere un espacio en que los representantes de las comunidades puedan analizar y proponer. Así lo determinó la Corte en la sentencia en que analizó la aprobación de la licencia ambiental para la explotación de pozos petroleros en territorio de la comunidad indígena U´wa, licencia que fue suspendida por la Corte, en aras de evitar un perjuicio irremediable a la comunidad[98]. En un caso similar, en donde se expidió, sin consulta previa, una licencia ambiental para que la empresa Urrá S.A. desviara el cauce de un río que afectaba a una comunidad indígena –Embera Katío del Alto Sinú–, la Corte ordenó a varias entidades públicas tomar todas las medidas necesarias para reunificar a la comunidad, evitar posteriores daños a la comunidad y, a su vez, ordenó a la empresa hidroeléctrica la indemnización de la comunidad[99].

   Si bien sí existe para el Estado la obligación internacional de reglamentar un procedimiento general de consulta, el derecho de consulta no se predica de creaciones legislativas. Con ese análisis, fue declarada exequible la ley que reguló la participación de las minorías en las circunscripciones especiales, adjudicando dos curules para las comunidades negras y una para las indígenas[100]. La Corte determinó que la diferencia en el número de curules radicó en la distinta organización comunitaria de indígenas y negritudes, razón por la cual también se impusieron requisitos distintos para las candidatas y candidatos de cada minoría.

---

97 Sentencia T–422 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
98 Sentencia SU–039 de 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
99 Sentencia T–652 de 1998, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
100 Sentencia C–169 de 2001, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

4. Homosexuales. La Corte ha establecido que la protección del derecho de los homosexuales se extiende tanto al ámbito interno como al externo, pues la manifestación en comunidad, no lesiva de derechos de terceros, es parte integrante de la identidad misma y, en tal medida, cualquier restricción infundada, o apoyada en un juicio de valor excluyente, constituye claramente una discriminación en razón de la escogencia sexual[101]. Sin embargo, cuando decidió la acción de tutela que pedía que se permitiera la afiliación al sistema de seguridad social de un compañero permanente homosexual, la Corte consideró que existía legitimidad legal para la distinción, pues se amparaba en el concepto de familia acogido por la Constitución[102].

5. Población carcelaria. La población carcelaria y las condiciones de los centros de reclusión en Colombia han sido objeto de varios fallos de la Corte Constitucional recurrentes en señalar la existencia de un estado de cosas inconstitucional, en cuanto a las deficiencias en la atención en salud y al ambiente malsano, a violaciones de los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la libertad de expresión, el cumplimiento de la función resocializadora de la reclusión[103], condiciones mínimas de alimentación[104] y seguridad para reclusos amenazados[105]. Igualmente, la Corte ha tenido que llegar al extremo de solicitar que esta situación inconstitucional en salud, aunada a las condiciones de hacinamiento, debe ser atendida para que no se traduzca en una modalidad de tortura[106]. Además, la Corte ha vigilado los reglamentos de los penales y ha prohibido prácticas que vulneren lo derechos humanos, como las requisas degradantes a los internos y a sus visitantes y el aislamiento en calabozos[107].

---

101 Sentencia T–101 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz; y sentencia T–268 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

102 Sentencia SU–623 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

103 La Corte, mediante sentencia T–606/98, dispuso que se realizaran los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que fueran necesarios para poner en funcionamiento un sistema de seguridad social subsidiado en salud para la población carcelaria de Colombia. Sentencia T–606/98, M.P.: José Gregorio Hernández.

104 Sentencia T–208 de 1999, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa; y sentencia T–714 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

105 Sentencia T–265 de 1999, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; y sentencia T–530 de 1999, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

106 Sentencia T–535 de 1998 M.P.: José Gregorio Hernández.

107 La Corte ha reiterado que la reclusión limita algunos derechos y otros no. Al respecto ha sido enfática en afirmar que la dignidad humana, no sólo de los reclusos sino de las personas que asisten a visitarlos, debe respetarse en todo caso. Por ello, so pena de lesionar los derechos fundamentales, no pueden imponerse requisas a los visitantes que vulneren su dignidad, y las visitas conyugales deben preverse en un lapso razonable y con condiciones de salubridad mínimas. Sentencia T–269 de 2002, M.P.: Marco Gerardo Monroy.

6. Defensoras y defensores de derechos humanos. La Corte tuvo la oportunidad de conocer la difícil situación de seguridad por la que atraviesan las defensoras y defensores de derechos humanos. En una sentencia de especial relevancia, la Corte Constitucional declaró que existía un estado de cosas inconstitucional en la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos y afirmó que "[l]a respuesta institucional en Colombia ante la inhumana e injusta realidad que viven los defensores de derechos humanos, se ha limitado a varias circulares [...] Pero la verdad es que, pese a las circulares presidenciales, el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado" [108].

7. Menores en contextos de violencia intrafamiliar. En lo referente a la protección de los derechos de la niñez en los ámbitos familiares, la Corte ha señalado las condiciones en que los padres pueden ejercer su autoridad frente a los menores. En concreto, ha dicho que los padres y las personas encargadas del cuidado personal tienen la facultad de sancionar moderadamente a sus hijas y hijos, pero nunca con el uso de la fuerza bruta, pues tal recurso atenta contra la dignidad y la integridad física del menor, causa daños muy graves en el aspecto psicológico y provoca el endurecimiento de su espíritu, la pérdida paulatina de sus sentimientos más nobles y la búsqueda de venganza posterior, aunque sea inconscientemente. En todos los eventos familiares, la Corte ha interpretado prevalentemente los derechos de las niñas y niños frente a la intimidad familiar[109].

8. Población desplazada. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el desplazamiento forzado constituye una grave y compleja violación a múltiples derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. Por ser una situación de hecho, la persona desplazada no necesita para adquirir tal condición el requisito de ser declarada por ninguna entidad pública o privada. Dicha declaración es un reconocimiento y no puede ser tenida como una condición de carácter constitutivo. Las personas víctimas de un desplazamiento forzado, por ser víctimas de un delito y de una violación a los derechos humanos y al derecho humanitario,

---

[108] Sentencia T–590 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

[109] Sentencia C–344 de 1993, M.P.: Jorge Arango Mejía; sentencia T–378 de 1995, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; sentencia T–181 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; sentencia T–199 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa; y sentencia T–509 de 1992, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

tienen derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación[110]. Igualmente, la condición de persona desplazada genera la obligación estatal de adoptar rápidamente medidas efectivas para realizar tanto los derechos constitucionales como los Principios Rectores de la Naciones Unidas sobre desplazamiento forzado. La condición de desplazamiento justifica la toma de medidas de protección, como el otorgamiento de subsidios de vivienda, prioridades en cupos educativos, subsidio preferente en salud y prioridad para mujeres lactantes, embarazadas y menores de 18 años. El Estado debe adoptar medidas reales; no basta con la simple ejecución de planes; se deben construir condiciones satisfactorias para la población civil desplazada, como lo señala el artículo 17 del Protocolo II[111]. Así, en la sentencia T–227 de 1997 la Corte concedió una tutela a un grupo de personas desplazadas que habían sido señaladas de guerrilleras por parte de la gobernadora de Cundinamarca, y previno a la funcionaria para que se abstuviera de restringir los derechos de circulación de la población desplazada y de frustrar las medidas de protección tomadas por otras entidades públicas. Igualmente, ordenó a la Defensoría del Pueblo iniciar un curso de promoción de derechos humanos dirigido a la gobernadora y a alcaldes del departamento de Cundinamarca y solicitó al Ministerio de Educación hacer efectiva la educación en el respeto de los derechos humanos[112].

Además, la Corte ha señalado que, dada su responsabilidad en materia de orden público y como suprema autoridad administrativa, es el Presidente de la República quien debe dictar las instrucciones para que la administración desarrolle mecanismos que respondan adecuadamente a los derechos y necesidades de la población desplazada[113].

---

110 En la sentencia T–327 de 2001, la Corte hizo referencia a los Principios Rectores sobre desplazamiento forzado formulados por el Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los desplazamientos internos y acogió la definición que de persona desplazada se da allí, es decir, "las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida". Sentencia T–327 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

111 Sentencia T– 098 de 2002, M.P.: Marco Gerardo Monroy. En la decisión del caso, la Corte incluyó órdenes precisas a organismos estatales –Inurbe, Sena, Red de Solidaridad Social y EPS con cargo al Fosiga– con el objeto de que tomaran medidas efectivas de protección.

112 Sentencia T–227 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

113 Sentencia SU–1150 de 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

L. Derecho internacional humanitario

La Corte ha advertido en su jurisprudencia que el derecho internacional humanitario hace parte del bloque de constitucionalidad, y ha destacado la importancia de ese cuerpo normativo en el sistema jurídico colombiano[114]. Al conocer de la ley que aprobó la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, la Corte reiteró esa jurisprudencia e hizo énfasis en las obligaciones de las partes en conflicto de respetar los bienes culturales y en la obligación de los Estados de no apropiarse de dichos bienes. También resaltó el papel que puede cumplir la UNESCO como mediadora para la protección de los bienes y para la solución de dificultades surgidas del cumplimiento de la Convención. Recordó igualmente la posibilidad de recurrir a la Comisión Internacional de Encuesta prevista en el artículo 90 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra. Por último, la Corte se refirió al deber de divulgar la Convención y, en general, el derecho internacional humanitario[115]. Además, al estudiar la ley 684 de 2001 sobre seguridad nacional, la Corte recordó que el derecho humanitario diferenció claramente entre los deberes de la ciudadanía y las responsabilidades de la Fuerza Pública. Por ello, advirtió que la situación de conflicto armado que vive Colombia no podía entenderse como una excepción a esos principios, pues se estaría vulnerando la limitación que señala el derecho humanitario, consistente en que no se puede involucrar a los civiles en el conflicto armado[116].

En lo relacionado con la participación de los menores de 18 años dentro del conflicto armado, la Corte ha reiterado, de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario, que no es lícito vincular a menores de quince años a las fuerzas armadas[117].

M. Delitos internacionales

1. Genocidio. En la sentencia C–177 de 2001, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo del Código penal que establece como delito el genocidio político[118]. El artículo sobre genocidio tramitado en el Congreso incluía

---

114 Sentencia C–177 de 2001, M.P.: Fabio Morón Díaz.
115 Sentencia C–467 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
116 Sentencia C–251 de 2002, M.P.: Clara Inés Vargas y Eduardo Montealegre.
117 Sentencia SU–200 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.
118 Sentencia C–177 de 2001, M.P.: Fabio Morón Díaz.

como sujetos pasivos a los grupos políticos, sin ninguna distinción fundada en el tipo de grupo político de que se tratara. Sin embargo, a raíz de objeciones presidenciales formuladas a dicho artículo, el Congreso, a propuesta del Gobierno, estableció una aclaración en el texto del artículo, consistente en que sólo se presentaría el delito de genocidio cuando el grupo político actuase dentro del margen de la ley. La objeción del Gobierno había consistido en que, de un lado, la tipificación del genocidio político les impediría a las fuerzas militares perseguir a los grupos armados al margen de la ley con status político y, de otro, se vulneraría la Convención de las Naciones Unidas para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, en la medida en que la misma no incluía el genocidio político. La Corte rechazó de plano los argumentos que dio el Gobierno en las objeciones y que repitió en el trámite de constitucionalidad, argumentando que no podía presentarse ningún reparo a la ampliación que hacía el artículo al proteger a los grupos políticos, pues los tratados y pactos internacionales contienen un parámetro mínimo de protección, de modo que nada se opone a que los Estados en sus legislaciones internas establezcan un mayor ámbito de protección.

2. Delito de desaparición forzada. La Corte tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el tema en su decisión sobre la constitucionalidad del tipo penal de desaparición forzada del nuevo Código penal. La Corte consideró que el tratamiento que se le ha dado en el concierto internacional a la desaparición forzada es el de un delito de Estado que acarrea su responsabilidad cuando quiera que dicho comportamiento ha tenido lugar con el apoyo o tolerancia del poder público o cuando aquél ha actuado impunemente o sin tomar las previsiones para evitar su consumación. Por ello, concluye la Corte, interpretando todo el artículo, que los miembros de las fuerzas armadas no están excluidos de ser sujetos activos de la desaparición forzada, pues es claro que, ostentando la calidad de servidores públicos, como cualquier otro funcionario o empleado de las distintas ramas del poder público, los organismos de control y otras entidades del Estado, pueden ser sancionados como autores o partícipes de este delito en virtud del segundo inciso del artículo 165 del Código Penal[119].

[119] Sentencia C–317 de 2002, M.P.: Clara Inés Vargas. Se demandaba la inexequibilidad de la frase "perteneciendo a un grupo armado fuera de la ley" en la tipificación penal de una de las modalidades del delito de desaparición forzada, pues equivaldría a decir que las funcionarias y funcionarios del Estado y sus fuerzas militares nunca cometerían este tipo penal por impedimento subjetivo, lo cual, a juicio del demandante, violaba los principios de justicia, igualdad, razonabilidad y racionalidad. La demanda argumentaba que la redacción de la norma consagraba la impunidad de estos delitos cuando fueran cometidos por miembros de las fuerzas armadas.

N. Proceso de paz, zona de despeje e instrumentos jurídicos para avanzar en procesos de paz

Mediante las sentencias C–047 y C–048 de 2001 la Corte estudió la constitucionalidad de la ley 418 de 1997, modificada por la ley 548 de 1999. En esas providencias, la Corte tuvo la oportunidad de estudiar si eran ciertos los argumentos de constitucionalidad presentados por los opositores del proceso de paz y, en especial, de la llamada zona de despeje[120]. La Corte precisó que, en el contexto del conflicto armado interno, es legítimo otorgar una amplia facultad al legislador para la búsqueda de soluciones, no obstante permanecer sujeto a la soberanía constitucional. La Constitución no señala fórmulas precisas para ello, porque aquellas decisiones corresponden a momentos históricos, sociales y políticos que deben ser evaluados por los órganos políticos, principales responsables de la conformación del ordenamiento jurídico de nuestro país. Sin embargo, se declaró la inconstitucionalidad de la facultad presidencial para nombrar miembros de organizaciones armadas al margen de la ley en corporaciones públicas y cuerpos colegiados, considerando que, de acuerdo a los artículos 125 y 260 de la Constitución, esos cargos deben proveerse mediante elección popular.

La Corte declaró la constitucionalidad de la facultad presidencial para despejar una zona del territorio y levantar las órdenes de captura de los miembros de grupos a los que se les reconozca carácter político. El Alto Tribunal consideró que la facultad estaba encaminada al logro de la paz. La paz, según la Constitución, es un valor constitucional, un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas y es también un derecho constitucional. En la providencia se estableció que, dentro de los medios para el mantenimiento y la conservación del orden público, el Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos y la utilización de acciones coercitivas, como el uso de la fuerza; tal es el caso de la declaratoria de estado de guerra para repeler la agresión exterior. Sin embargo, los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo de la Constitución en torno a la paz. Igualmente, la Corte estableció la aplicabilidad de los principios

---

[120] Sentencia C–047 de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynnet; y sentencia C–048 de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynnet.

del derecho internacional que propugnan la solución pacífica de los conflictos externos y señalan el deber de todo Estado de no recurrir en primera instancia a la amenaza o al uso de la fuerza.

O. Régimen de la Fuerza Pública y seguridad democrática

En este tema la Corte ha tenido un rol muy valioso, en la medida en que ha limitado tendencias militaristas y con inclinación a subordinar los derechos humanos a los fines de la seguridad a pesar del nuevo marco constitucional claramente centrado en el respeto y garantía de los derechos humanos[121].

1. Principios sobre seguridad y defensa nacional en un Estado social y democrático de derecho. Resulta de vital importancia la sentencia C–251 de 2002, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró inconstitucional la ley 684 de 2001 sobre seguridad y defensa nacional. Sin lugar a dudas, dicha sentencia marca un hito en cuanto a la forma en que se deben concebir políticas de seguridad dentro de un orden democrático. Con esa decisión, salió del ordenamiento jurídico la ley más antidemocrática expedida desde la vigencia de la Constitución de 1991. La Corte fijó las condiciones que sujetan la labor legislativa y precisan los temas de seguridad democrática, orden público, papel de la Fuerza Pública, límites de los deberes de la ciudadanía en materia de seguridad y estados de excepción. Las directrices señaladas por la Corte fueron las siguientes:

a. El Estado debe desarrollar políticas de seguridad para enfrentar alteraciones de orden público y, en general, la grave crisis de conflicto armado que vive el país.
b. La preservación del orden público no es una finalidad en sí misma sino una finalidad subordinada al respeto de la dignidad humana; por consiguiente, en su búsqueda no pueden ser suprimidas las libertades públicas ni los derechos.
c. Los derechos limitan los propósitos del interés público. Por tanto, éstos no pueden ser "disueltos en un cálculo utilitario sobre el bienestar colectivo, ni pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que estos derechos

[121] Al respecto se puede ver Gustavo Gallón Giraldo, "Fuerza Pública y Constitución de 1991", en *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ilsa), 2002, pág. 243.

son precisamente limitaciones al principio de la mayoría y a las políticas destinadas a satisfacer el bienestar colectivo".

d. Las restricciones de derechos para proteger el orden público sólo pueden hacerse siempre y cuando la restricción sea proporcionada y respete el contenido esencial del derecho afectado. La simple invocación del interés general no justifica por sí misma la limitación o restricción de un derecho constitucional.
e. Las autoridades están facultadas para enfrentar dificultades de orden público hasta el punto de declarar el estado de excepción. Sin embargo, sólo lo pueden hacer respetando los controles y las limitaciones impuestas por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. Los estados de excepción deben respetar las características de formalidad, excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad[122]. En todo caso, una política de seguridad establecida por ley, con vocación de permanencia no puede establecer un régimen más gravoso que el permitido durante los estados de excepción.
f. El Estado se encuentra al servicio de la comunidad y se fundamenta en el respeto de la dignidad humana y en la prevalencia de los derechos, por ende, la ley no puede imponer cualquier tipo de deberes a las personas. Esto es especialmente válido en materia de orden público y defensa, si se tiene en cuenta que la Constitución atribuyó esa función exclusivamente a la Fuerza Pública. Esa función no puede trasladarse a la ciudadanía porque se estaría desnaturalizando la estructura constitucional del Estado[123].
g. El pluralismo es connatural a la democracia; por ello, el alcance de los deberes de las ciudadanas y ciudadanos debe ser interpretado sin desconocer su derecho a manifestaciones legítimas de pluralismo.

---

[122] Por formalidad se entiende que el estado de excepción debe ser declarado por el Presidente y los ministros con la debida sustentación; por excepcionalidad se entiende que sólo puede ser decretado si se presenta una situación fáctica excepcional que lo justifique; por necesidad se entiende que la medida tomada debe ser necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; por proporcionalidad se entiende que las medidas adoptadas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos; y por temporalidad se entiende que el estado de excepción se debe levantar tan pronto como se restablezca el orden turbado. Con esta justificación, en la misma sentencia, la Corte hizo referencia a la inconstitucionalidad de los "teatros de operaciones militares" establecidos por el artículo 54 de la ley de seguridad nacional y posteriormente declarados en 19 municipios de seis departamentos.

[123] El principio de exclusividad de la Fuerza Pública en materia de seguridad y orden público se desprende del artículo 216 de la Constitución que establece que la Fuerza Pública está conformada en forma exclusiva por las fuerzas militares y la Policía Nacional. También se desprende de la supresión de las milicias nacionales que estaban previstas en la Constitución Política de 1886. De conformidad con este principio, entre las facultades que no pueden delegarse a la ciudadanía se encuentran las labores de inteligencia, el patrullaje para conservar el orden público y la posesión de armas de guerra.

h. La finalidad de cualquier política de seguridad debe ser la de proteger a la población y no la de controlarla.
i. El conflicto armado no es una excepción a las anteriores reglas constitucionales. Por consiguiente, toda política de seguridad, especialmente en situaciones de conflicto armado, debe respetar los límites que el derecho humanitario impone a la participación de la población civil en el conflicto armado.
j. Es propio de las democracias constitucionales la profesionalización de las fuerzas militares y su subordinación al poder civil. No pueden subordinarse las autoridades civiles a los comandantes militares. Así se establecía en la ley de seguridad nacional durante la vigencia de los "teatros de operaciones militares".
k. Las políticas de seguridad no pueden ser secretas, tienen que ser debatidas en el seno del Congreso. Además, en el diseño y concepción de las políticas de seguridad no se puede pasar por alto la norma que establece que la Fuerza Pública no es deliberante y, por consiguiente, su participación en el diseño de las mismas debe limitarse a materias estrictamente relacionadas con seguridad y ejecutarse con subordinación a las autoridades civiles. Las fuerzas militares no pueden establecer normas relacionadas con aspectos económicos, políticos y sociales.
l. Ninguna política de seguridad constitucionalmente admisible puede desconocer el principio de subordinación al Estado de derecho y la división de poderes.
m. La regulación de derechos tiene que realizarse, necesariamente, por ley. Cuando se trate de regulación de derechos fundamentales, ésta debe hacerse por ley estatutaria. Ello evita que el Gobierno restrinja estos derechos injustificadamente y lleva a que esas discusiones se den en el seno natural de la democracia, que es el Congreso. Esta reserva de ley aplica para los derechos pero también para los deberes, como restricción de derechos.

Por desconocer estos límites, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la totalidad de la ley 684 de 2001. En especial, la Corte llamó la atención sobre la inconstitucionalidad del concepto de "poder nacional" por tratarse de una nueva realidad institucional totalitaria, que fusionaba en un solo ente a la sociedad y al Estado y los subordinaba formalmente al Presidente de la República y materialmente a las fuerzas militares[124].

[124] Sentencia C–251 de 2002, M.P.: Clara Inés Vargas y Eduardo Montealegre Lynett.

2. Facultad de limitar la libertad de circulación por parte de la Fuerza Pública. En las sentencias C–87 de 2000, C–110 de 2000 y C–046 de 2001, la Corte declaró la inconstitucionalidad de las normas de policía que permitían a comandantes de este cuerpo exigir a las ciudadanas y ciudadanos la promesa de residir en otro vecindario o zona, cuando participaran en perturbaciones al orden público. La Corte consideró que se trataba de medidas correctivas sin término de prescripción y que, como tal, se convertían en desproporcionadas frente a los objetivos perseguidos. Igualmente, la Corte advirtió que esas normas adolecían de vaguedad e imprecisión y que podían conllevar a situaciones ambiguas, o arbitrarias o francamente represivas[125]. Para analizar la constitucionalidad de estas normas, se acudió al test de proporcionalidad sobre la limitación de derechos[126].

   En 1997 la Corte conoció del caso de una marcha en el departamento del Caquetá que no pudo seguir su destino porque el Ejército Nacional obstruyó la única vía que comunica a los municipios de esa zona con Florencia, impidiendo la entrada y salida de vehículos, incluso la de aquellos que transportaban alimentos. Para pasar la barrera militar era necesario solicitar un permiso al Ejército. La Corte consideró que "nunca se dio en el caso concreto la suspensión del derecho fundamental de locomoción, ni se obstaculizó el tránsito de las personas, sino que, simplemente, se lo sometió a condiciones previas, totalmente proporcionadas a la gravedad de la situación, y cuyo cumplimiento no era difícil ni hacía impracticable el ejercicio de las libertades constitucionales invocadas" [127].

   Posteriormente, la Corte conoció del caso de una marcha de aproximadamente once mil campesinos que salieron del municipio de La Alejandra en el Catatumbo hasta Cúcuta (Norte de Santander). La marcha fue impedida a través de medidas adoptadas por las autoridades militares. En dicho caso, la Corte Constitucional determinó que la Fuerza Pública había manejado la situación en forma prudente, en la medida en que había buscado fórmulas alternativas a través del diálogo y la concertación con el fin de escuchar y dar solución a las reclamaciones de los integrantes de la marcha campesina. Igualmente, la Corte determinó que la intervención de la Fuerza Pública se

---

[125] Sentencia C–87 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra; sentencia C–110 de 2000, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; y sentencia C–046 de 2001, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

[126] Ver el aparte de la sección A de este texto, que estudia el test de proporcionalidad para restricción de derechos.

[127] Sentencia SU–257 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández; aclaración de voto: Jorge Arango Mejía.

limitó a atender una solicitud hecha por las autoridades del departamento y del municipio, y que las operaciones no se dirigieron contra las personas que en forma pacífica querían ejercer sus derechos sino que actuó contra los perturbadores del orden público con el fin de evitar que se presentaran hechos lamentables. Además, se estableció que las operaciones tenían como objeto la protección de los derechos fundamentales de cerca de 700.000 habitantes de la ciudad de Cúcuta, pues los participantes en la marcha pretendían cercarla y obstruir el libre acceso a ella, con la consiguiente afectación de dichos derechos[128].

En la citada sentencia C–251 de 2002, se declaró la inconstitucionalidad de los llamados "teatros de operaciones militares" previstos en la ley de seguridad nacional por vulnerar la libertad de movimiento. En los "teatros de operaciones militares" la fuerza pública debería adelantar un registro de la población que exigía a las personas el suministro de información de domicilio, profesión y oficio. La Corte señaló que esta es una facultad prohibida incluso en estados de excepción.

3. Tutela contra autoridades militares. La Corte conoció del desacato a una orden de tutela por parte de autoridades militares que consideraban que la tutela no procedía contra sus órdenes y que la desatención de éstas implicaba incurrir en el delito de desobediencia. Al respecto la Corte dijo que "justamente la posesión de las armas y la aptitud de imposición física que son inherentes a su actividad los colocan [a los miembros de la Fuerza Pública] en posición de clara ventaja sobre la población civil y en mayores posibilidades de desconocer en la práctica y de hecho los derechos fundamentales. Cabe afirmar, por tanto, que si la acción de tutela no pudiera intentarse contra actos u omisiones de la Fuerza Pública, carecería de todo sentido y utilidad en la preservación de la dignidad humana y los derechos esenciales de las personas"[129].

---

128 Sentencia T–483 de 1999, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

129 Sentencia SU–257 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo. Vale la pena mencionar de un salvamento de voto preocupante, e incluso manifiestamente contrario al ordenamiento constitucional. El salvamento que se critica fue presentado por el magistrado Jorge Arango Mejía quien argumentó que los miembros de la Fuerza Pública no podían desconocer las órdenes de sus superiores en ningún caso, porque sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales está el mantenimiento de la disciplina. En efecto, el magistrado disidente afirmó que "el llamado a decidir válidamente si cumple o no la orden del juez contraria a la de sus superiores jerárquicos, es el propio miembro de la Fuerza Pública. Y siempre deberá tener en cuenta que su primera obligación es la obediencia debida a sus superiores jerárquicos".

4. Justicia penal militar. Tal vez la sentencia más importante en materia de justicia penal militar fue la C–358 de 1997 en la que la Corte señaló que el fuero militar no puede ser aplicable en casos de violaciones de derechos humanos y estableció que el ser miembro de la Fuerza Pública en servicio activo no exime a tal sujeto del derecho penal común. La justicia castrense sólo procede cuando el hecho delictivo surja de una extralimitación o abuso ocurrido en el marco de una actividad ligada directamente a una función propia de las fuerzas militares o de la policía[130]. En segundo lugar, dijo que el vínculo entre el hecho delictivo y la actividad relacionada con el servicio se rompe cuando el delito adquiere una gravedad inusitada, como ocurre en los delitos de lesa humanidad. Por último, estableció que la relación con el servicio debe surgir de las pruebas que obran dentro del proceso, lo que significa que en las situaciones en que exista duda sobre la jurisdicción competente para conocer de un delito, la decisión debe recaer a favor de la jurisdicción ordinaria, debido a que no se pudo demostrar plenamente que se configuraba la excepción[131].

   La Corte, desde la sentencia C–578 de 1995, ha afirmado que en casos de órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución, tales como la de cometer actos que constituyen violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, no procede la eximente de obediencia debida[132].

5. Principio de exclusividad de la Fuerza Pública en materia de seguridad y orden público. Respecto de los servicios comunitarios de seguridad

---

130 Dicho vínculo debe ser próximo y directo y no puramente hipotético y abstracto. Es decir que el exceso debe tener lugar durante la realización de una tarea que en sí misma constituya el desarrollo legítimo de las funciones constitucionales y legales de las fuerzas militares y la Policía Nacional. Sentencia C–358 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

131 Sentencia C–358 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada posteriormente en la sentencia C–368 de 2000, M.P.: Carlos Gaviria Díaz, que estudió la constitucionalidad de algunas disposiciones del Código penal militar. Igualmente, esta jurisprudencia fue reiterada en la sentencia T–806 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, en la que la Corte Constitucional declaró la nulidad de una sentencia del Consejo Superior de la Judicatura, en la que se resolvió enviar a la justicia penal militar el caso de la desaparición forzada de Nydia Erika Bautista. También fue reiterada esta jurisprudencia en la sentencia C–1149 de 2001, M.P.: Jaime Araujo Rentería, y en la sentencia SU–1184 de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. En esta última sentencia, la Corte declaró la nulidad de una sentencia del Consejo Superior de la Judicatura que había resuelto enviar a la justicia penal militar el proceso en el que se investigaba al general Jaime Humberto Uscátegui y al teniente coronel Hernán Orozco Castro por su responsabilidad en la masacre paramilitar de Mapiripán (Meta), perpetrada el 14 de julio de 1997, en la que murieron 49 personas.

132 Sentencia C–358 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia SU–257 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández; sentencia C–251 de 2002, M.P.: Clara Inés Vargas y Eduardo Montealegre Lynett. En la sentencia SU–257 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández, la Corte respondió al alegato de un miembro de la Fuerza Pública que se negaba a acatar una acción de tutela por considerar que, de hacerlo, estaría incurriendo en el delito de desobediencia.

"Convivir", la Corte dijo que si bien esos servicios eran constitucionales, en ningún caso y por ningún motivo puede autorizarse la tenencia y porte de armas de guerra, o de uso exclusivo de la Fuerza Pública, a los particulares. Además, los particulares que presten ese servicio han de ser debidamente facultados para ello por las autoridades competentes, de conformidad con la ley. Por otro lado, los servicios de vigilancia y seguridad privada no pueden ejercer funciones propias y exclusivas de la Fuerza Pública. Por último, se dijo que, si bien las "Convivir" tienen como fundamento constitucional el derecho a la legítima defensa, estos servicios sólo pueden utilizar armas de uso civil y que sólo las empresas de transporte de valores y los departamentos de seguridad de empresas pueden tener y portar armas de uso restringido. En todo caso, dijo la Corte, el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada sobre los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada es obligatorio y no facultativo[133].

En la sentencia C–251 de 2002, la Corte reiteró que, en materia de seguridad, el papel de la ciudadanía debe ser limitado por el deber de garantía del Estado. Si bien se pueden establecer mecanismos de colaboración con la administración de justicia y con la Fuerza Pública, ellos no pueden llevar a "colocar a los civiles en la disyuntiva de ser aliados o enemigos". En el mismo sentido, la Corte estableció que, si bien se pueden establecer programas de sensibilización y alerta al terrorismo, estos no pueden "transformar a los particulares en espías al servicio del Estado"[134].

6. Prohibición de asignación de funciones de policía judicial a las fuerzas militares. En la sentencia C–251 de 2002, la Corte reiteró su doctrina sentada desde 1993[135], según la cual, las fuerzas militares no pueden ejercer funciones de policía judicial, pues, de lo contrario, se desconocería el derecho al debido proceso y la prohibición consistente en que las fuerzas militares no pueden investigar a personas civiles. En la Fuerza Pública, sólo la Policía Nacional se encuentra constitucionalmente autorizada para desarrollar funciones de policía judicial. La Corte hizo énfasis en que dicha disposición conlleva a la flagrante vulneración de los tratados internacionales de derechos humanos y de la ley estatutaria de los estados de excepción[136].

---

133 Sentencia C–572 de 1997, M.P.: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.
134 Sentencia C–251 de 2002, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas, considerando 21.
135 Sentencia C–034 de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; C–179 de 1994, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
136 Sentencia C–251 de 2002, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas, considerando 92.

II. Críticas e intentos de reforma a la tutela y a la Corte Constitucional

Como se observa de la primera parte, la Corte Constitucional ha tenido un papel destacado por su línea garantista y progresista. Sin embargo, como se presenta a continuación, esa línea independiente de la Corte no ha resultado fácil, pues constantemente se levantan críticas, propuestas de reforma a la Corporación y a la acción de tutela. Por supuesto, la Corte es susceptible de mejorar, muchas de las críticas pueden resultar pertinentes y esa corporación tampoco puede estar exenta de reformas. Sin embargo, muchas de las mencionadas propuestas corresponden a susceptibilidades generadas por una actitud que se niega a aceptar los cambios materiales que implica el giro que la Constitución de 1991 dio en pro de los derechos humanos y del Estado social de derecho. En las siguientes líneas se pretende hacer un análisis de las supuestas motivaciones para estas reformas y sus posibles consecuencias. Para ello se dividirá la exposición en dos partes. La primera reseñará los intentos de reforma a la Corte Constitucional y a la acción de tutela. La segunda expondrá y evaluará las críticas a la Corte y a la acción de tutela sobre la congestión judicial generada por la acción de tutela, la supuesta inseguridad jurídica generada por la tutela contra providencias judiciales, las consecuencias económicas de los fallos y la crítica general al Estado social de derecho. Esta evaluación permitirá resaltar a modo de conclusión el papel del Estado social y democrático de derecho en Colombia y considerar algunas recomendaciones para fortalecer, en vez de debilitar, la protección judicial de los derechos humanos.

A. Los intentos de reforma

A continuación se exponen los intentos de reformas legislativas a la acción de tutela y a la Corte Constitucional.

1. La acción de tutela: un mecanismo en constante riesgo de limitación

Hasta septiembre de 2002 se habían presentado seis proyectos de acto legislativo para reformar la acción de tutela. Cuatro de ellos intentaron ampliar el alcance de la acción. El primero, el proyecto de Acto Legislativo 10 de 1992, pretendía extender el espectro de los derechos fundamentales tutelables más allá de los establecidos en la Constitución[137]. Los tres restantes, los proyectos de actos legislativos 21 de 1992, 26 de 1992 y 02 de 1993, tenían el propósito de confirmar

[137] De hecho, esta ampliación se ha hecho por vía jurisprudencial y hoy en día es aceptada sin discusión.

la posibilidad de tutelar sentencias[138]. Ninguno de estos proyectos pudo ser discutido; todos fueron archivados. Un quinto proyecto de acto legislativo, distinguido con el número 20 de 1996, fue presentado con el objeto de permitir que la justicia penal militar pudiese conocer de las acciones de tutela presentadas en contra suya. El proyecto también fue archivado sin discusión.

El intento de reforma más importante, el proyecto de acto legislativo 259 de 1997, fue presentado por el presidente del Consejo de Estado, Juan de Dios Montes Hernández. Entre las principales modificaciones propuestas en ese proyecto se encontraban las siguientes: 1) eliminar la posibilidad de la tutela contra sentencias; 2) suprimir la posibilidad de que las altas Cortes –Corte Suprema y Consejo de Estado– fueran jueces de tutela; y 3) autorizar la acción de tutela contra particulares encargados de la prestación de un servicio público cuando se afectara un interés particular del solicitante. El proyecto fue aprobado en primera vuelta y archivado en la segunda[139].

La única reforma que ha alcanzado sus objetivos fue la realizada sin pasar por el Congreso, esto es, la expedida por el decreto 1382 de 2000. Dicho decreto estableció reglas para el reparto de la acción de tutela que resultó en la limitación del acceso al recurso. El decreto fue demandado ante el Consejo de Estado por un ostensible motivo de nulidad: mediante un decreto ordinario se modificó el procedimiento de la acción de tutela, que había sido establecido por una norma con fuerza de ley. Mientras se expedía el fallo definitivo, la Corte Constitucional, en vista de la abierta inconstitucionalidad del decreto, lo inaplicó reiteradamente al dirimir los conflictos de competencia surgidos por la aplicación del decreto. Para ello, la Corte se basó en dos razones: en primer lugar, por impedir el acceso a la tutela en todo momento y lugar contrariamente a como lo establece la Constitución; y, en segundo lugar, por haber sido expedido por decreto y no por ley estatutaria[140]. A raíz de la posición de la Corte Constitucional, así como

---

138 Entre los defensores de estos proyectos se encuentran los siguientes congresistas: Vera Grave, Eduardo Chávez, Piedad Córdoba, Hernán Motta, David Turbay, Claudia Blum, Héctor Elí Rojas y Claudia Castellanos.

139 Al respecto ver Catalina Botero, Mauricio García y Rodrigo Uprimmy, "Comentarios al proyecto que intenta reformar la acción de tutela", en *Justicia constitucional y acción de tutela*, Bogotá, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de los Andes (Cijus), 1997, pág. 72.

140 Esta posición fue reiterada por la Corte en un auto del 27 de febrero de 2001 sustanciado por el magistrado Manuel José Cepeda, luego de haberse tomado decisiones similares en 90 casos. En ese auto, la Corte sostuvo la doctrina del efecto *inter pares* de esa decisión, es decir, estableció la obligatoriedad del auto para todos los casos similares, estableciendo que no se trataba de un fallo con efecto *erga omnes*, porque no es la decisión definitiva sobre la constitucionalidad del decreto, pero que tampoco se restringe a una decisión de efectos interpartes, porque es obligatoria para todos los casos similares.

de las dificultades que se habían presentado en la aplicación del decreto –especialmente, la cantidad de conflictos de competencia surgidos en aplicación del decreto–, el Gobierno suspendió su vigencia.

Posteriormente, el Consejo de Estado, desconociendo la posición de la Corte y sin hacer referencia a los argumentos por ella esgrimidos, declaró la constitucionalidad del decreto, salvo apartes de dos disposiciones aisladas del decreto[141]. Actualmente, el decreto se encuentra en vigor.

2. Intentos de reforma a la Corte Constitucional

Como reacción a las decisiones del tribunal constitucional han sido presentados varios proyectos de oposición a su labor. El primero (proyecto de acto legislativo 24 de 1995) lo presentó el senador conservador Roberto Gerlein. Allí se propuso regresar al sistema de control de constitucionalidad en cabeza de una Sala de la Corte Suprema de Justicia. El proyecto fue archivado. El segundo (proyecto de acto legislativo 71 de 1996) fue presentado por el Gobierno Nacional. Fueron propuestas las siguientes modificaciones en relación con la Corte: 1) eliminar el control de constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción; y 2) impedir que la Corte pudiera crear derecho por medio de la expedición de sentencias condicionales o integradoras. El proyecto fue archivado luego de la primera vuelta. En ambos proyectos se criticó el tipo de jurisprudencia valorativa y creativa de la Corte Constitucional y se propuso un regreso a la actitud de limitación en el control que se tenía en épocas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema.

Posteriormente, el Congreso debatió ampliamente sobre el sentido y alcance de la jurisdicción constitucional cuando discutió y aprobó el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia[142]. Allí se propuso reformar algunas facultades propias del control ejercido por la Corte; entre ellas las siguientes: a) los fallos de la Corte se debían limitar a declarar exequible o inexequible una norma y no a crear derecho; b) la mayoría necesaria para aprobar una decisión de inconstitucionalidad debería ser cualificada y no simple; c) la Corte debería presentar un informe al Congreso al inicio de cada legislatura; d) la

---

141 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade, 18 de julio de 2002.

142 Ley 270 de 1996, ley estatutaria de la administración de justicia. La ley fue declarada exequible mediante la sentencia C–37 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

cosa juzgada constitucional debería estar limitada por la interpretación que el Congreso hiciera de la ley; y e) las sentencias de la Corte sólo podrían tener efectos hacia el futuro. Ninguna de estas propuestas fue finalmente aceptada por la mayoría parlamentaria.

Con posterioridad, el Gobierno presentó en 1997 el proyecto de acto legislativo 260 de 1997. La reforma pretendía que la Corte Constitucional no pudiese realizar un control constitucional sobre los decretos que declaran los estados de excepción. La exposición de motivos señalaba que sólo el Congreso, en virtud de los artículos 114, 135 y 213 de la Constitución, tenía capacidad para ejercer un control político sobre esta clase de decretos. El proyecto fue archivado.

Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana fueron presentadas tres iniciativas, una de ellas del Ejecutivo y las dos restantes parlamentarias. Todas éstas fueron archivadas. Mediante el proyecto de acto legislativo 07 de 1999 –presentado por el ministro del Interior– se pretendió que la Corte Constitucional no pudiera estudiar la exequibilidad de las leyes aprobatorias de los tratados vigentes ratificados por el Gobierno. A través del proyecto de acto legislativo 051 de 2001, se pretendió restringir el efecto de los fallos de constitucionalidad de la Corte, en especial, que ésta no pudiera proferir fallos donde impusiera condiciones de tiempo o modo y que solamente produjera efectos vinculantes en la parte resolutiva de la sentencia[143]. Estos dos proyectos fueron archivados. Por último, el proyecto de acto legislativo número 06–2001 (Senado) y 019–2001 (Cámara) pretendía establecer un régimen disciplinario para faltas de los miembros de las altas Cortes.

3. Nuevos anuncios de reforma

El gobierno del presidente Álvaro Uribe ha manifestado un decidido interés en reformar la Constitución de 1991 por considerarla inadecuada para la situación de orden público y económica del país. Muchos de los intentos de reforma reseñados en este artículo han sido acogidos por el Gobierno. El

---

[143] Específicamente, el inciso 1º del artículo 241 quedaría así: "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. En relación con este mandato, sus decisiones deberán limitarse a la declaración simple y escueta sobre la constitucionalidad de los actos o normas jurídicas que sean materia del respectivo pronunciamiento y solamente lo resuelto en ellas tendrá carácter vinculante".

vicepresidente de la República y el ministro del Interior y de Justicia anunciaron la presentación de un proyecto de acto legislativo de reforma de la acción de tutela para que no procediera contra derechos económicos, sociales y culturales, contra providencias judiciales ni como mecanismo transitorio[144].

Adicionalmente, el ministro del Interior y de Justicia, respaldado por varias personas de sectores influyentes, ha acusado a la Corte de estar politizada y de usurpar funciones del Presidente de la República[145]. Por esa razón, la Corte expidió un comunicado oficial en el que recuerda que su labor ha sido desarrollada con independencia y con fundamento en sus funciones constitucionales y hace un llamado a la mesura y la ponderación en los juicios sobre el tema[146].

En los medios de comunicación se ha ventilado la intención del Gobierno de adelantar reformas en el sentido de que la Corte vuelva a ser una sala de la Corte Suprema de Justicia[147]. Esa reforma pretende que la Corte Constitucional no tenga supremacía sobre la Corte Suprema de Justicia en la interpretación de la Constitución y restarle independencia a su labor subordinándola a la Sala Plena de esa corporación. El presidente de la Corte Suprema de Justicia ha dado declaraciones en respaldo de esa propuesta[148].

Otra intención que viene manifestando el Gobierno es la de limitar las facultades de la Corte Constitucional para controlar la declaratoria y el desarrollo de los estados de excepción. El ministro del Interior y de Justicia ha manifestado que

---

144 "Recorte a la acción de tutela", diario *El Tiempo*, 24 de agosto de 2002, en www.eltiempo.com.co

145 Las declaraciones del ministro fueron respaldadas por el columnista Plinio Apuleyo Mendoza y por el presidente de la Federación Nacional de Ganaderos, Jorge Visbal Martelo. "Un huracán llamado Fernando Londoño", diario *El Tiempo*, 14 de julio de 2002, pág. 1-8.

146 Corte Constitucional, comunicado de prensa, 10 de julio de 2002. En efecto, la Corte afirmó: "La Corte entiende que en razón de sus sentencias algunos intereses se sientan afectados, pero ello no le ha impedido cumplir su misión, y en ejercicio de su independencia continuar con el desarrollo de su responsabilidad jurídica de defender el Estado social de derecho [...] La Corte respeta, protege y preserva la libertad de expresión de todas las personas como un derecho garantizado por la Constitución, así como el derecho a disentir de sus decisiones. Sin embargo, ello no justifica desconocer ni distorsionar el contenido de las providencias judiciales ni descalificar a los jueces que las profieren [...] una campaña sistemática de deslegitimación de las instituciones fortalece a los violentos y a los enemigos del Estado social y democrático de derecho. Por último, la Corte observa con preocupación que el debate sobre el futuro de las instituciones democráticas no se esté realizando de manera serena, ponderada, objetiva, no parcializada, y pensando, ante todo, en las más altas aspiraciones del pueblo colombiano y del interés general".

147 "Preparan un revolcón en la justicia", periódico *El Espectador*, 14 de julio de 2002, pág. 6A.

148 "Control constitucional debe volver a la Corte Suprema de Justicia", periódico *El Espectador*, 26 de agosto de 2002, en www.elespectador.com

la Corte no es competente para conocer de la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción. Es más, tras la declaratoria del estado de conmoción interior el 11 de agosto de 2002, llegó a declarar que el decreto había sido enviado a la Corte apenas "por cortesía"[149]. Posteriormente, por medio de un comunicado de prensa, el Gobierno rectificó su posición y afirmó que acataría el fallo de la Corte Constitucional[150]. En las circunstancias actuales es previsible que estas propuestas cuenten con el respaldo del Congreso y de sectores influyentes. Así se desprende de diferentes y reiterados pronunciamientos que en contra de la Corte se han ventilado públicamente[151]. Una encuesta realizada a los Congresistas mostró que el 53% de ellos estaría dispuesto a apoyar el recorte de funciones a la Corte Constitucional[152].

B. Las razones de las críticas a la Corte Constitucional y a la acción de tutela

En este aparte se resaltan cuatro de las principales críticas a la labor de la Corte Constitucional y al alcance de la acción de tutela. Esas razones son la congestión supuestamente generada por la acción de tutela, la inseguridad jurídica presuntamente provocada por la tutela contra sentencias judiciales, las implicaciones económicas de los fallos de tutela y de constitucionalidad y, por último, la oposición al Estado social de derecho.

1. La congestión judicial presuntamente provocada por la acción de tutela

La acción de tutela ha significado un instrumento muy valioso para la población colombiana y ha sido utilizada con el objeto de evitar o remediar múltiples vulneraciones a los derechos fundamentales. Su uso creciente demuestra el interés y la necesidad de los habitantes de contar con este recurso rápido y eficaz para la protección de sus derechos básicos. De aproximadamente 10.000 tutelas interpuestas durante su primer año de vigencia, se ha pasado, luego de

---

149 "Polémica por 'cortesía'", diario *El Tiempo*, 14 de agosto de 2002, pág. 1-5.

150 Presidencia de la República, *Fin de la polémica*, 14 de agosto de 2002, en www.presidencia.gov.co

151 Entre otras se pueden ver las siguientes notas de prensa y columnas de opinión: Ignacio Mejía Velásquez, *"*El Derecho soy yo*",* diario *El Colombiano*, 2 de marzo de 2000, pág. 5A; "El juicio a la Corte Constitucional"*,* diario *El Tiempo*, 26 de septiembre de 1999, pág. 8A; "Leyes en sintonía" (editorial), diario *El Colombiano*, 28 de noviembre de 1999 pág. 5A; Ignacio Mejía Velásquez, "Los exasperados", diario *El Colombiano*, 7 de octubre de 1999, pág. 5A; Ernesto Yamhure, "Política antisubversiva», periódico *El Espectador*, 14 de julio de 2002, pág. 10A.

152 "Ahora lo más difícil", revista *Semana*, 5 de agosto de 2002, pág. 22.

diez años, a una cifra aproximada de 200.000 tutelas anuales[153]. Dichas tutelas han sido decididas por el conjunto de la rama judicial, pues en el sistema colombiano todos los jueces son jueces de tutela –inclusive la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado–. De ese total, a la Corte le corresponde dictar sentencias de tutela en los casos que seleccione, por el sistema de revisión eventual, lo que ha hecho en 18.859 fallos proferidos entre 1993 y 2001[154]. Este trabajo supera ampliamente la producción jurídica de tribunales constitucionales de países como Estados Unidos, España, Austria y Francia[155]. Además, la acción de tutela representa algo prácticamente olvidado por los tribunales colombianos en la mayoría de los procesos restantes: celeridad en la administración de justicia, pues el juez tiene diez días hábiles para resolver un asunto de tutela.

De acuerdo con datos de la relatoría de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura, en el período entre 1994 y 1998 la acción de tutela representó un porcentaje del 3,1% del total de ingresos a la jurisdicción ordinaria[156]. Esa cifra se atenúa si se tiene en cuenta que estos procesos de tutela no pasan de un año a otro, como sí lo hacen los demás procesos, y por tanto no intervienen en el índice de represamiento anual del sistema judicial. Es decir, en promedio en el período estudiado, entraron anualmente 31.964 procesos de tutela, frente a un promedio de 1´031.536 procesos que entraron a la jurisdicción ordinaria entre 1994 y 1998[157]. Ninguno de estos procesos de tutela se postergó para ser decidido en años siguientes; por el contrario, según datos de la Corporación Excelencia para la Justicia, se estima que el 80% de la carga

---

153 Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura, *Estadísticas sobre la acción de tutela*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1999, págs. 31 y 39. Las cifras exactas son las siguientes: 10.732 desde diciembre de 1991 hasta finales de diciembre de 1992; 20.181 en 1993; 26.715 en 1994; 29.950 en 1995; 31.248 en 1996; 33.663 en 1997; 38.248 en 1998; 33.401 entre enero y junio de 1999. Según fuentes extraoficiales de la Corte Constitucional, basadas en los libros de radicación de procesos de la Corte, el promedio de tutelas que durante el año 2002 llega semanalmente a la Corte para su eventual revisión es 4.000, lo que significa aproximadamente un total de 200.000 acciones para el año entero.

154 Datos de la Relatoría de la Corte Constitucional, disponibles en su página web.

155 Alfredo Fuentes Hernández, "Instalación del foro sobre derecho constitucional y economía", en *Revista de Derecho Público*, Bogotá, Universidad de los Andes, n.° 12, 2001, pág. 3; Manuel José Cepeda, *La Corte Constitucional: el año de la consolidación*, Bogotá, Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores, 1997. Las cifras comparativas, por ejemplo, entre Colombia y Estados Unidos muestran que en cinco años la Corte colombiana ha dictado más del doble del total de sentencias adoptadas por la Corte norteamericana en los diez años comprendidos entre 1980 y 1990. Ver también Carlos Amaya, "Corte Constitucional y economía: análisis de fallos y propuesta para el caso colombiano", en *Revista de Derecho Público,* Bogotá, Universidad de los Andes, n.° 12, 2001, pág. 121.

156 Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura, Op. cit., nota 153, pág. 32.

157 Ibid.

laboral de los jueces de la jurisdicción ordinaria está compuesta por procesos que venían de años anteriores y que no han sido resueltos[158]. No puede decirse tampoco que la acción de tutela sea la causante de este índice de represamiento. Los problemas de congestión de la rama judicial colombiana son estructurales y anteceden a la instauración de la acción de tutela; por consiguiente, la reforma a la acción de tutela sería insuficiente para enfrentar esa dificultad[159].

Aun así, no se puede desconocer que la acción de tutela representa una carga adicional de trabajo para la rama judicial. Pero la culpa no es de la tutela; esa carga adicional de trabajo de la rama judicial generada por la acción de tutela obedece más que todo a la indolencia del Estado para cumplir su obligación de proteger y satisfacer elementales derechos de la población, lo que conduce a que estos tengan que ser exigidos a través de la acción de tutela. Esta carga laboral disminuiría sustancialmente si el Gobierno tomara medidas que evitaran que reiteradamente se solicite la tutela en casos en que la administración debería actuar sin que medie un recurso. Más aún, en vez de considerar a la acción de tutela como un estorbo debería valorársele como un excelente y acertado indicador de las fallas protuberantes del Estado que deben ser corregidas con urgencia a través de decididas medidas del Ejecutivo. El uso de la acción de tutela ha permitido ver, por ejemplo, que las autoridades administrativas eran renuentes a contestar oportunamente las peticiones de las ciudadanas y ciudadanos. Como consecuencia de la acción de tutela, dicha renuencia ha disminuido significativamente. Hoy las autoridades respetan más los derechos de petición y, por consiguiente, ha disminuido, también en forma significativa, la proporción de acciones de tutela para hacer valer este derecho[160]. Ello demuestra que, en la medida en que las autoridades adecuen sus comportamientos al respeto por los derechos fundamentales, el índice de tutela decrecerá.

---

158 Corporación Excelencia para la Justicia, "Informe anual de 2000", en *Debates sobre justicia y desarrollo*, Bogotá, n.° 14, noviembre de 2002, pág. 33.

159 Respecto de la enorme brecha entre demanda y oferta efectiva del sistema judicial puede verse: Carlos Amaya, *Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las altas Cortes colombianas y su inscripción dentro de un análisis global del sector justicia*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001; y Consejo Superior de la Judicatura, *Indicadores de la Justicia*, Bogotá, 1998.

160 El derecho de petición, que durante los primeros años de vigencia de la acción de tutela fue el principal derecho invocado como violado, para 1999 –fecha del estudio– se ubicaba como la segunda causa (15,3%) lejos de los derechos más invocados –vida, salud y educación 32.4%–. Esto se explica en buena medida gracias a que, en la actualidad, la mayoría de entidades públicas han reestructurado sus oficinas de repuesta y atención al usuario. Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura, Op. cit., nota 153, pág. 43.

Esto se evidencia si se comparan las entidades más demandadas por acción de tutela[161]. Mientras que en 1996 la Caja de Compensación Nacional (Cajanal) era la entidad más demandada, con el 20,8% del total de demandas, para 1999 el porcentaje era del 6,4%. En cambio, el Instituto de Seguros Sociales que presentó un índice de demanda del 3,5% en 1996, para 1999 era la entidad más demandada, con un 28,3% del total de demandas[162]. La Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura intentan explicar esta variación en la medida en que las autoridades de Cajanal se han comprometido a cumplir las directrices de la Corte Constitucional respecto de atención de consultas y cirugías, lo que ha ocasionado la reducción de demandas. Por el contrario, el aumento de demandas contra el Seguro Social puede explicarse por el incumplimiento de sus cuentas pendientes con las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), por la demora en la programación de cirugías y exámenes especializados, algunas veces negligencia en el trámite de las solicitudes y por la reiterada exigencia de semanas mínimas de cotización para autorizar medicamentos o exámenes, pese a la también reiterada jurisprudencia constitucional al respecto.

La comparación del comportamiento de esas dos entidades muestra que existe una mayor necesidad de que las autoridades actúen de acuerdo con la Constitución que la propia necesidad de reformar la acción de tutela. En vez de satanizar la tutela como causante de la congestión judicial, habría que examinar alternativas diferentes a la limitación en el acceso y ejercicio de la acción de tutela, pues si algo ha mostrado el masivo ejercicio de esa acción es la enorme necesidad de recursos judiciales efectivos para la protección de los derechos en Colombia. Además, la acción de tutela ha servido como herramienta de conocimiento y difusión de los derechos humanos en un país en donde el 44% de su población no conoce estos derechos[163].

Limitar la acción de tutela en las condiciones actuales sería como cerrar el servicio de urgencias de un hospital con el argumento de que no hay capacidad para la atención de los pacientes. Habría más bien que tomar medidas vigorosas para prevenir las dolencias, atendiendo los problemas evidenciados por la bienaventurada acción de tutela y fortaleciendo la rama judicial.

---

161 Según el citado estudio de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura, las cuatro entidades más demandadas en el período 1996–1999 fueron: la Caja de Previsión Nacional (Cajanal), alcaldías o gobernaciones, despachos judiciales y el Instituto de Seguros Sociales.

162 Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura, Op. cit., nota 153, pág. 51.

163 Dane y Consejo Superior de la Judicatura, *Primera encuesta nacional sobre derecho de acceso al servicio de justicia*, 1997, pág. 21.

2. La inseguridad jurídica supuestamente generada por la tutela contra providencias judiciales

Uno de los puntos de mayor controversia sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de tutela es el de la tutela contra providencias judiciales. El primer gran debate surgió a raíz de la posibilidad planteada por la Corte Constitucional de tutelar las sentencias judiciales. Antiguos magistrados de la Corte Suprema de Justicia se opusieron en bloque a la sentencia elaborada por el magistrado Eduardo Cifuentes en el caso T–006 de 1992. En esa sentencia, se revisaba la decisión tomada por la Corte Suprema de Justicia en la cual se negó la tutela contra un fallo emitido por el Tribunal Superior de Medellín[164]. Según la Corte Suprema, la acción de tutela era simplemente cautelar, su función era meramente policiva y, por lo tanto, no podía servir para poner en tela de juicio las decisiones judiciales. Los jueces, según la Corte Suprema, sólo están sometidos a la ley y sus fallos están protegidos por el principio de la autonomía judicial.

En opinión de la Corte Constitucional, la argumentación de la Corte Suprema se limitaba a un raciocinio procesal que dejaba de lado el análisis sustancial del problema –el derecho violado–, de tal manera que se contravenía el mandato constitucional de proteger la efectividad de los derechos (arts. 86 y 288 C.P.). Este asunto del fundamento de los derechos encuentra una manifestación más concreta en la discusión acerca de la tensión entre seguridad jurídica y justicia. Por eso, para la posición de la Corte Suprema de Justicia, cuando la Constitución protege los derechos fundamentales contra "toda autoridad pública" no debe entenderse que los jueces están allí incluidos, debido a la certeza que debe ser reconocida a sus decisiones. La seguridad jurídica, en esa perspectiva, es el presupuesto de un valor superior que, a su vez, es condición para que el derecho sea un instrumento de justicia. Por su parte, la Corte Constitucional estimaba que, cuando la sentencia ha violado derechos fundamentales, no puede hacer tránsito a cosa juzgada, debido a que no ha cumplido con el mínimo de justicia material esperado para que lo haga. El constituyente, según esta opinión, puede establecer un límite o unas condiciones al principio de la "cosa juzgada" con el objeto de proteger los derechos fundamentales.

---

[164] Sentencia T– 006 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Con la decisión de la demanda constitucional contra los artículos 11 y 40 del decreto 2591 de 1991, que permitían la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, se presentó un nuevo enfrentamiento entre las altas Cortes[165]. A pesar de que tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia consideraban inconstitucionales los citados artículos, existían diferencias fuertes entre una interpretación y otra.

Así, la Corte Constitucional, en decisión dividida consideró que los artículos eran contrarios a la Constitución, por las siguientes razones: a) la tutela es supletoria, no puede impetrarse cuando existan mecanismos de defensa judicial; b) la tutela contra sentencias viola el principio de cosa juzgada; y c) si tanto el juez ordinario como el juez de tutela son los mismos, no puede explicarse por qué es más falible el juez cuando actúa en sede ordinaria que en sede de tutela –argumento de la *falacia del error judicial*–[166]. Por su parte, las razones del Consejo de Estado eran: a) el simple hecho de que exista decisión judicial demuestra que existía un mecanismo de defensa; b) la tutela contra sentencias violaría principios como cosa juzgada y autonomía de los jueces; y c) la tutela contra sentencias viola el principio de diversidad igualitaria de las secciones del Consejo de Estado[167]. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia inaplicó el decreto argumentando que: a) violaba el principio de diversidad igualitaria, en la medida en que cada sala actúa separadamente y ninguna es superior jerárquica de otra; b) tanto la Corte Suprema como el Consejo de Estado son los máximos tribunales de su jurisdicción y no pueden recibir órdenes de otros jueces; y c) la tutela podría ser un medio de defensa transitorio contra decisiones judiciales, siempre que estas no pongan fin a un proceso y no se encuentren ejecutoriadas[168].

Posiciones minoritarias, que más adelante terminarían imponiéndose, criticaron los argumentos de la mayoría. Esas posiciones minoritarias consideraron que no existía vulneración al principio de la diversidad igualitaria, el cual afirma

---

165 Sentencia C–543 de 1992; M.P.: José Gregorio Hernández.

166 Sentencia C–543 de 1992; M.P.: José Gregorio Hernández.

167 Tomado, entre otros, de los siguientes pronunciamientos de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado: auto de enero 29 de 1992, exp. AC–009, actor: Jesús María Moreno Rodríguez, ponente Dolly Pedraza de Arenas; auto de enero 31 de 1992, exp. AC–016, actora: Aydee Marín de Guacca, ponente Guillermo Chahín Lizcano; auto de enero 31 de 1992, exp. AC–010, actor: Abelardo Almonacid Pulido, ponente Julio César Uribe Acosta; auto de febrero 3 de 1992, exp. AC–015, actora: Adriana Alejandrina Sepúlveda de Ortiz, ponente Luis Eduardo Jaramillo Mejía; auto de febrero 4 de 1992, exp. AC–013, actor: municipio de Condoto (Chocó), ponente Reynaldo Arciniegas Baedecker; auto de febrero 13 de 1992 exp. AC–032, actora: Graciela Baquero Contreras, ponente Juan de Dios Montes Hernández; auto de febrero 20 de 1992, exp. AC–048, actor: Fernando Góngora Arciniegas, ponente Miguel González Rodríguez.

168 Corte Suprema de Justicia, sentencia de tutela de 9 de diciembre de 1991, M.P.: Pedro Lafont Pianeta.

que tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado son órganos de cierre y ninguna de sus salas o secciones es superior de otra, porque el juez constitucional no obra como juez de impugnación sino que confronta el fallo con las normas constitucionales. Igualmente, se consideró que no existía tampoco subordinación jerárquica, pues no era el juez constitucional quien coordinaba al juez ordinario, sino la propia Constitución. Por último, se consideró que la tesis de la inmunidad judicial desconocía el principio constitucional de Estado de derecho y que el fin del proceso no era la cosa juzgada sino la sentencia justa[169].

Una vez declarada la inconstitucionalidad de la norma que permitía la tutela contra sentencias, la Corte Constitucional acogió una idea originada en el seno de la Corte Suprema[170], según la cual dicha tutela es viable sólo cuando se trate de decisiones o fallos judiciales en los cuales se viole de manera tan abrupta y descarada un derecho fundamental que la decisión tomada en tales eventos pierde su carácter de judicial y se convierte en una simple "vía de hecho"[171]. Hoy en día, luego de haber sido aceptada esa posición, la diferencia entre la Corte Suprema, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional es un asunto de grado de énfasis relativo a la magnitud de la excepción a dicha regla, a través del concepto de "vía de hecho"[172]. La doctrina de las vías de hecho ha sido ampliamente estructurada por la Corte Constitucional, que ha desarrollado reglas precisas para su configuración[173]. Además, las decisiones

---

169 Estos argumentos pueden verse en Corte Constitucional, sentencia T–006 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes; y Consejo de Estado, aclaración de voto del Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez al auto de enero 31/92, exp. AC–016.

170 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de tutela de 1 de octubre de 1992.

171 En sentencia T–079 de 1993, la Sala Segunda de Revisión (M.P.: Eduardo Cifuentes) expuso que una actuación de una autoridad pública se tornaba en *vía de hecho* susceptible de control de tutela cuando careciera de fundamento objetivo, obedeciera a su sola voluntad o capricho y generara la violación de derechos fundamentales.

172 La Corte Suprema es muy restrictiva al delimitar el concepto de *vía de hecho*. Al respecto, puede verse la sentencia 1653 de 1995, M.P.: Rafael Méndez.

173 La Corte Constitucional ha indicado cuatro defectos que pueden dar lugar, separadamente, a la ocurrencia de la vía de hecho judicial. Defecto sustantivo: se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable. Defecto fáctico: ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de prueba suficiente para aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Defecto orgánico: acaece cuando el funcionario judicial, que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia. Defecto procedimental: sucede en aquellos casos en los cuales el juez actuó ostensiblemente al margen del procedimiento establecido. Corte Constitucional, sentencias SU–542 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, SU–600 de 1999, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; y SU–960 de 1999, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, entre muchas otras. Igualmente, ha expresado que el juez de tutela no puede reemplazar al juez de la causa ni puede convertirse en una última instancia de decisión. Por eso, ha señalado que sólo hay lugar a la calificación del acto judicial como una auténtica vía de hecho si el vicio que origina la impugnación resulta evidente o incuestionable. Aquellos asuntos que puedan ser objeto de la polémica judicial o que no

de la Corte Constitucional al respecto son poco usuales, pues sólo un 3% del total de sentencias de tutela de este tribunal corresponden a "vías de hecho"[174].

Esta doctrina ha generado enfrentamientos entre la Corte Constitucional y las altas Cortes restantes. Uno de los más sonoros episodios del enfrentamiento entre la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia respecto de la acción de tutela contra sentencias se presentó en marzo de 2002, cuando dos salas de la Corte Suprema de Justicia se negaron a acatar dos fallos de tutela que anulaban y ordenaban modificar sentencias de casación proferidas por la sala penal y la sala laboral de la Corte Suprema de Justicia[175].

El enfrentamiento entre la sala laboral y la Corte Constitucional se produjo por la sentencia de tutela T–1306 de 2001. En dicha sentencia la Corte Constitucional dejó sin efecto una sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior y una sentencia de casación de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Además, le ordenó a esta última proferir una sentencia que reemplazara la sentencia invalidada[176]. Los hechos que suscitaron los pronunciamientos giraron en torno al reconocimiento de una pensión, la cual fue concedida en primera instancia y luego revocada por el Tribunal Superior de Bogotá. La parte demandante recurrió en casación. La Corte Suprema, con el objeto de unificar doctrina, se pronunció sobre la sentencia del Tribunal y consideró que en casos como el estudiado debería concederse la petición ordinaria, pues estaba más que acreditado el derecho peticionado. Sin embargo, decidió no casar la sentencia por errores en la técnica de casación[177].

surjan a simple vista como lesiones superlativas del ordenamiento jurídico no pueden dar origen a la descalificación, por vía de tutela, de la sentencia impugnada. La anterior posición jurisprudencial obedece a la protección de condiciones indispensables y esenciales en la prestación del servicio judicial, como son la independencia y competencia funcional del juez del conocimiento; se asevera que el juzgador es quien dispone de todos los elementos para tomar las decisiones pertinentes dentro del proceso. Corte Constitucional, sentencia T–260 de 1999, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Esta doctrina de la Corte Constitucional ha sido recientemente extendida con la creación del concepto de *vía de hecho por consecuencia*. Según este principio, si el juez de instancia, por falta de información vital para la decisión, comete un error judicial que vulnere derechos fundamentales, a pesar de que el juzgador actúe jurídicamente legitimado de acuerdo al material probatorio recaudado, habría posibilidad de tutelar ese fallo. Este concepto se derivó de un caso en que una persona detenida por el Estado fue sometida a un proceso penal y condenada en ausencia. El juez ofició a las cárceles solicitando información sobre aquella persona y, al no obtener respuesta, la juzgó como ausente del proceso. La Corte consideró que, a pesar de que el juez actuó correctamente de acuerdo con lo recaudado en el proceso, existía una vía de hecho imputable no al juez sino al director de la cárcel y tuteló el derecho. Sentencia SU–014 de 2001, M.P.: Martha Victoria Sáchica Méndez.

174 Según los registros de los libros de radicación de procesos de la Corte Constitucional.

175 El cubrimiento periodístico del caso puede verse en "¿Posiciones irreconciliables?", *Ámbito Jurídico,* Bogotá, n.° 101, 25 de marzo al 14 de abril de 2002, pág. 9.

176 Corte Constitucional, sentencia T–1306 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

177 Corte Suprema de Justicia, sentencia de 18 de octubre de 2000, M.P.: Luis Gonzalo Toro Correa.

El peticionario acudió a la jurisdicción constitucional al considerar que se le vulneraba su derecho fundamental al mínimo vital pensional. Tanto el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca como el Consejo Superior de la Judicatura –tribunales que conocieron en primera y segunda instancia la acción de tutela– consideraron que la Corte Suprema había incurrido en una vía de hecho al hacer prevalecer las formalidades sobre el derecho sustancial, después de haber acreditado la vulneración de un derecho fundamental[178]. Por su parte, la Corte Constitucional[179] confirmó la decisión de tutela mediante tres argumentos: la materialización de la justicia es el fin del debido proceso y, por ello, no puede sacrificarse el derecho sustancial aduciendo formalidades procesales extremas; una sentencia contraria a una ley no es válidamente expedida y no puede ser ejecutada[180]; y el recurso de casación debe proteger los derechos fundamentales de los casacionistas. La Corte Suprema de Justicia se pronunció públicamente al respecto a través su presidente, quien manifestó que no modificaría la decisión tomada, pues los fallos de esa corporación, tomados en sede de casación, no eran revisables ni modificables por ninguna autoridad judicial[181].

Posteriormente, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca revocó una decisión de casación proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. En dicha sentencia de casación, la Corte Suprema había aumentado la pena de prisión al ex contralor Manuel Francisco Becerra, vinculado penalmente por el uso de "dineros calientes" en la campaña del ex presidente Ernesto Samper.

La Corte Suprema de Justicia fue aún más enfática que en la ocasión anterior. En primer lugar, sentó su posición a través de una sentencia en la que declaró que, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política, sus fallos son inmutables, definitivos, ejecutorios y obligatorios. Según la interpretación de la Corte Suprema, el sistema constitucional colombiano establece el principio fundamental de la cosa juzgada, el cual solamente tendría dos excepciones constitucionales: la acción de revisión y el principio de favorabilidad. Dado que expresamente no está consagrada la tutela como una excepción, esta no

---

178 Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sentencia de 5 de marzo de 2001; Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sentencia de 24 de julio de 2001.

179 Sentencia, T–1306 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

180 Ver también Corte Constitucional, sentencia T–252 de 2001, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

181 Ver "Control constitucional debe volver a la Corte Suprema de Justicia", periódico *El Espectador*, 26 de agosto de 2002, en www.elespectador.com/2002/2002825/judicial/nota3.htm

podría tenerse como tal, pues las excepciones deben interpretarse restrictivamente[182]. En segundo lugar, el presidente de la Corte Suprema, mediante comunicado público, señaló que la Corte Suprema, actuando en casación, protege los derechos fundamentales; por ende, desconocer la acción de tutela no era desacatar sino cumplir la Constitución.

El costo político e institucional de este enfrentamiento ha sido reprochado tanto dentro de la Corte Suprema como fuera de ella[183], máxime si se tiene en cuenta que hasta la fecha se siguen en el Congreso procedimientos disciplinarios contra las dos salas de la Corte que se negaron a cumplir los fallos de tutela[184].

Sin embargo, lo que hay aquí no es solamente una tensión entre seguridad jurídica y justicia, sino también una tensión entre dos entendiemientos distintos de lo que significa la seguridad jurídica. La Constitución ha tenido una clara opción por la preeminencia de los derechos fundamentales como marco de la acción estatal y de los servidores públicos. Así se desprende del artículo 2º que establece como fin esencial del Estado el de garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución, y del artículo 5º que establece que el Estado reconoce, sin discriminación, la primacía de los derechos inalienables de la persona. En consecuencia, la concepción de seguridad jurídica que es compatible con esas opciones de la Constitución es una concepción que permita la revisión de sentencias que contradigan abiertamente los derechos reconocidos en la Carta. Para nuestro entendimiento, no permitir la revisión de las sentencias por ostensibles vicios de inconstitucionalidad equivale a establecer un régimen de inseguridad jurídica, es decir, un régimen en el que, por definición, es incierto que los jueces –incluidos la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado– respeten y hagan valer los derechos constitucionales. La mayor seguridad jurídica que se puede ofrecer en el marco normativo del Estado colombiano es aquella que hace efectivos los derechos.

---

182 Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, sentencia de 19 de marzo de 2002, exp. 15286, M.P: Álvaro Orlando Pérez.

183 Al respecto puede verse el salvamento de voto del doctor Carlos Mejía Escobar a la sentencia de 19 de marzo de 2002, exp. 15.286; y las declaraciones del ex magistrado José Gregorio Hernández al periódico *Ámbito jurídico*. "¿Posiciones irreconciliables*?*", periódico *Ámbito jurídico,* Bogotá, n.° 101, 25 de marzo al 14 de abril de 2002, pág. 9.

184 Los procesos que se siguen en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes contra magistrados de la Corte Suprema de Justicia son los siguientes: el proceso penal por fraude a resolución judicial contra la Sala Laboral (exp. 1.185 acumulado con el 1.195); el incidente de desacato contra la Sala Laboral (exp. 1.190); el proceso disciplinario contra los magistrados de la Sala Laboral (exp. 1193); y el incidente de desacato contra la Sala Penal (exp. 1.201).

3. Las implicaciones económicas de los fallos de la Corte

Otra de las grandes críticas que se le han formulado a la Corte es la relacionada con los efectos económicos de sus fallos. Se argumenta que los jueces no deben intervenir en asuntos económicos, pues supuestamente no son idóneos para ello; que en un Estado democrático es el órgano legislativo el que debe decidir la inversión pública; que constitucionalizar los temas económicos no es conveniente, pues la economía es una actividad que se rige por una lógica distinta a la jurídica, de ahí que sea un error someterla a la rigidez del texto constitucional; que el activismo judicial genera distorsiones institucionales, pues estimula a las personas a que presenten demandas y no a que se organicen en el foro político para hacer frente a sus necesidades colectivas; y que los jueces no se preocupan por las consecuencias económicas de sus fallos[185].

En cuanto a enfermedades catastróficas, por ejemplo, se han realizado reparos a constantes decisiones de la Corte que ordenan practicar exámenes e intervenciones fuera del Plan Obligatorio de Salud, así como suministrar costosos medicamentos. Sin embargo, estas críticas no toman en cuenta que son tantas las iniquidades en materia social en Colombia que la Corte ha tenido que entrar a suplir a otras instituciones públicas con el objeto de evitar graves vulneraciones a los derechos más básicos, entre ellos el de la vida digna[186]. De ahí que resulte no solamente conveniente que el tribunal constitucional pueda llegar a incidir en las variables económicas que afectan a la población, sino que, además, deba reconocerse que, para el caso colombiano, la labor de la Corte ha sido

---

[185] Este debate se puede consultar en varios artículos y publicaciones, entre las cuales puede verse: Salomón Kalmanovitz, *Los efectos económicos de la Corte Constitucional*, ponencia presentada ante el foro organizado por la Corporación Centro de Estudios Constitucionales, Plural, el 26 de octubre de 1998 (publicada en la página web del Banco de la República); Sergio Clavijo, "Fallos y fallas económicas de las altas Cortes: el caso colombiano", en *Revista de Derecho Público,* Bogotá, Universidad de los Andes, n.° 12, 2001, pág. 24; Carlos Amaya, "Corte Constitucional y economía: análisis de fallos y propuesta para el caso colombiano", en *Revista de Derecho Público,* Bogotá, Universidad de los Andes, n.° 12, pág. 67; Rodrigo Uprimmy, "Justicia constitucional, derechos sociales y economía: un análisis teórico de la discusión de las sentencias de Upac", en *Pensamiento Jurídico,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, n.° 13, 2000, pág. 149.

[186] Para el caso de la salud, por ejemplo, un estudio de la Contraloría de la República muestra que el sistema general en salud presenta graves problemas de acceso y cobertura: se estima que para el año 2000 el 48% de la población se encontraba fuera del sistema y que el acceso efectivo ha decrecido entre 1993 y 2000; de eficiencia, entre ellos la inadecuada asignación de subsidios; de calidad, como el descuido de los factores epidémicos; de efectividad, como la disminución de programas de inmunización y vacunación que inciden en los índices de mortalidad infantil y materna; y de equidad: mientras el 20% de la población con mayores ingresos tenía una cobertura de aseguramiento del 75% en el año 2000, el quintil más pobre sólo alcanzaba una cobertura del 35%.Ver, Luis Jorge Garay, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*, Bogotá, Contraloría General de la República y Alfaomega, 2002, pág. 116.

fundamental para proteger, de manera real y efectiva, a un amplio sector de la población que se encontraba inerme ante constantes dramas de vida que impedían la realización material de su dignidad humana[187].

Quienes aducen falta de competencia económica de la Corte para esta intervención citan los supuestos errores del tribunal en las decisiones de crisis económica, financiación de vivienda, plan nacional de desarrollo y salarios de empleados públicos[188]. Algunas personas afirman que debe crearse una sala especializada en economía, con conocimientos técnicos especializados que juzgue este tipo de decisiones y evitar así la supuesta politización de la Corte Constitucional[189]. Sin embargo, existen al menos dos razones que desvirtúan estas críticas. En primer lugar, la Corte ha fallado teniendo en cuenta conceptos técnicos, como en efecto lo hacen todos los tribunales en diversas materias –médicas, económicas, antropológicas–. Cuando un juez no conoce una materia, solicita el concepto de un perito. No existe ninguna razón para decir que un tribunal puede fallar, por ejemplo, con base en un experticio médico, pero no económico. La segunda razón es que sería más antidemocrático que temas tan importantes como la economía sean tratados y debatidos solamente por expertos, excluyendo la posibilidad de que la gente común participe en estos

---

187 De acuerdo con estimaciones de las entidades financieras para 1999, fecha de las sentencias sobre financiación de vivienda, en Colombia existían aproximadamente 850.000 deudores. Igualmente, la población de reclusos de las cárceles colombianas (quienes resultan beneficiados por las decisiones de la Corte sobre la materia) es de aproximadamente 60.000 internos entre condenados y sindicados. Departamento Nacional de Planeación, *Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria*, Bogotá, en www.dnp.gov.co/archivosweb/direccion_justicia_seguridad/justicia/presentaciones/presentacion_conpes_carceles.ppt (consultada el 1 de octubre de 2002).

188 Dicen los críticos que al impedir la capitalización de intereses en los créditos de vivienda se desestimulará el crédito produciendo efectos inversos a los esperados; que, con el aumento del impuesto interbancario, la Corte grava una actividad que se pretendía proteger (al aumentar el impuesto, la tasa de intermediación sube y los ahorradores reciben menos intereses); que al aumentar el salario atado a la inversión causada se impide la meta de bajar la inflación; que, al evitar la planeación de las finanzas públicas, la Corte echó para atrás importantes rubros que el Gobierno había destinado para la inversión social. Por último, se dice que, al no existir planeación, se genera desconfianza y se ahuyenta la inversión privada. No obstante, estas críticas económicas son asimismo contestadas desde otras visiones económicas, en donde se plantean defensas de la labor de la Corte. Pueden verse, entre otras: Fabio Giraldo Isaza, "La Upac y la Corte Constitucional", en *Construyendo democracia*, Bogotá, Viva la Ciudadanía, 1999; Jorge Iván González, "Encarrilando la política monetaria", *Caja de Herramientas*, Bogotá, Viva la Ciudadanía, n.° 64, agosto de 1999, pág. 17; Héctor-León Moncayo, "El constitucionalismo y los economistas", en *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia e Ilsa, 2002; Jairo Estrada Álvarez, "Elementos para la crítica de un enfoque liberal-neoinstitucional de la economía en la Constitución de 1991", en *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia e Ilsa, 2002, pág. 287.

189 Esta es una de las recomendaciones de la Misión Alesina para Colombia. Ver Maurice Kluger y Howard Rosental, *Checks and Balances: an Assessment of the institutional separation of political powers in Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo, Documentos de trabajo n.° 17, 2000.

temas y de que la Corte, como guardiana de la Constitución, someta las políticas económicas a la supremacía de la Carta Política.

Quienes afirman que la Corte vulnera el principio democrático de tributación sin representación no se percatan de que, precisamente, la Corte ha sido la entidad que ha preservado este precepto al invalidar normas que no se han formado de acuerdo al procedimiento acogido por la Constitución –como el caso del Plan Nacional de Desarrollo o el sistema de financiamiento de vivienda a largo plazo–. La Corte, al concentrarse en la constitucionalidad de los actos jurídicos, es el órgano institucional que garantiza que los derechos fundamentales no sean vulnerados por las mayorías para que se preserve el juego democrático[190]. Igualmente, la Corte no constitucionaliza la economía; ha sido el constituyente quien ha delimitado la acción del poder constituido –en especial del legislativo– mediante la formulación del concepto de Estado social de derecho, lo que quiere decir que, por mandato constitucional, las políticas de inversión y gasto público deben ceñirse a este postulado.

Se critica también a la Corte porque supuestamente suplanta al legislativo en sus funciones de distribuir los recursos sociales. Quien haya estudiado las reglas de la Corte, por ejemplo, en el caso de salud y seguridad social, puede ver que el tribunal es respetuoso de la tarea legislativa y sólo actúa cuando existe una anomalía de tal grado que vulnere los derechos. Es más, algunos estudios muestran que la mayoría de las tutelas relacionadas con derechos sociales se han limitado a ordenar por vía judicial a autoridades estatales ya obligadas, el cumplimiento de una obligación y que sólo el 2% de esas tutelas han generado una carga prestacional no prevista previamente por el Estado[191]. Es decir, si la población ejerce la acción de tutela es porque existen disfunciones en el legislativo que hacen que se busquen otros caminos de distribución. ¿Por qué no criticar la abulia del Congreso en lugar del activismo de la Corte? Es más: la propia demanda de acción de tutela es una muestra fehaciente de las

---

[190] Esta labor ha sido percibida favorablemente por la ciudadanía durante los diez años de ejercicio de la Corte Constitucional. En una encuesta reciente sobre corrupción aplicada a empresarios, funcionarias y funcionarios públicos y usuarios la Corte Constitucional fue declarada como una de las diez entidades más honestas de Colombia. Vicepresidencia de la República, Banco Mundial et al., *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia*, Bogotá, Centro Nacional de Consultoría, 2001, pág. 37.

[191] Mauricio García Villegas, "Derechos sociales y necesidades políticas. La eficacia judicial de los derechos sociales en el constitucionalismo colombiano", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2001, pág. 468.

anomalías de la estructura institucional en Colombia, anomalías que pueden ser remediadas por políticas públicas de atención. Por ejemplo, habría menos peticiones de tutela sobre salud si existieran políticas más equitativas e inclusivas en el cubrimiento del Sistema General de Salud. La Corte no puede ser tributaria de las críticas que correspondan a la ineficiencia de otras instituciones estatales.

Por último, aunque algunos argumentan que en una primera época la Corte no fue muy acuciosa en cuanto al examen de las consecuencias de sus fallos, hoy día no podría recibir las mismas críticas. En efecto, varias de las decisiones tomadas por la Corte las ha condicionado en el tiempo, con el objeto de no generar consecuencias nefastas –como en el caso del Upac y de la declaración de estado de cosas inconstitucional dentro de las cárceles– y ha sido la Corte la que ha propendido por que los jueces ordinarios –que son también jueces de tutela– respeten los precedentes constitucionales y decidan teniendo en cuenta las consecuencias de sus fallos[192]. No obstante, la Corte no ha pretendido que la consecuencia del fallo o la viabilidad económica de éste sea la principal motivación de la decisión. No debe olvidarse que los jueces deben decidir en derecho. Así, si el juez no basara la razón fundamental de su fallo en las normas jurídicas establecidas, vulneraría la seguridad jurídica que pretenden proteger los críticos de la Corte.

De otro lado, nuestro país ha asumido obligaciones internacionales en cuanto a la protección, el respeto y la garantía de los derechos humanos. Si esta garantía ha sido alcanzada por algunas personas en Colombia es gracias a mecanismos de protección como la acción de tutela y a instituciones como la Corte Constitucional. Las reformas a la acción de tutela y a la Corte Constitucional que impidieran que ésta efectivamente pueda garantizar los derechos y las libertades públicas serían un retroceso en materia de protección jurídica, contraviniendo incluso estándares internacionales.

Algunas de las supuestas soluciones presentadas por los críticos de la Corte parecen ingenuas. La propuesta del actual Gobierno de clausurar la acción de

[192] Entre muchas otras, resulta interesante a este respecto la sentencia C–836 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil. En esta sentencia, la Corte resalta la necesidad de acoger los precedentes judiciales como una forma de garantizar el principio de la seguridad jurídica, relevando la importancia tanto del precedente vertical (que deben guardar los tribunales de menor jerarquía respecto de sus superiores jerárquicos), como del precedente horizontal (que debe ser guardado por las altas Cortes en todas sus decisiones) y la obligatoriedad de la suficiencia argumentativa del juez cuando quiera separarse de ese precedente.

tutela para derechos económicos, sociales y culturales desconoce la existencia de derechos civiles y políticos que en la realidad requieren de grandes cargas presupuestales para su garantía (vg., el derecho al voto, o el mismo derecho a la vida). ¿Debería entonces, respecto de estos derechos, limitarse la acción de tutela? Resulta obvio que no. Tanto la justiciabilidad como la garantía de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos sociales y económicos, son compromisos que ha asumido el Estado colombiano, y limitar esta acción sería atentar en forma grave contra tales compromisos[193].

El uso masivo de la acción de tutela es un escrutinio de la función de los órganos del Estado, el cual fue ideado para la protección general de sus asociados, no sólo frente a la violencia, sino frente a todas las formas de agresión y desprotección. Sólo los regímenes más autoritarios han intentado limitar la función que el juez constitucional ejerce en un sistema democrático, y en todos ellos se han demostrado los nefastos efectos que esto ha producido[194]. Un modelo de gobernabilidad que se precie de honesto no puede rehusar el ojo crítico de la judicatura y del control público.

4. La oposición a la noción de Estado social de derecho

La más ambiciosa de todas las críticas es la que se enfrenta a la concepción misma del Estado social de derecho. El ministro del Interior y de Justicia ha expresado su total oposición a esta noción. Así lo expuso en un artículo publicado en septiembre de 2001, en el que dice que "La Constitución del 91 se meció en la más deplorable de las cunas" y, después de hacer una despectiva referencia a todos los sectores que participaron en la Asamblea Constituyente, afirma que "[f]ue de todo ese revuelto de donde emergió el 'Estado Social de Derecho', que es el eje central de la Constitución del 91 y uno de los elementos claves de nuestras presentes desventuras". En especial, sostiene que el Estado social de derecho es una invención de comunistas europeos, ya pasada de moda,

---

193 Así lo establecen la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratados internacionales de los que el Estado colombiano es parte.

194 Un ejemplo reciente y cercano lo demuestra el gobierno de Alberto Fujimori en el Perú. En el caso del Tribunal Constitucional contra el Estado del Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no sólo condenó la intervención autoritaria del Ejecutivo en la función del Tribunal Constitucional, sino que fue enfática en afirmar que "[e]sta Corte considera que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces". Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*, sentencia de fondo del 31 de enero de 2001, párr. 73.

pues, dice él, es "el grito de batalla de aquel Estado providencia o de bienestar con que justificaron sus tendencias marxistas los partidos socialistas europeos, los que admiraron tanto el régimen soviético desde finales de la guerra mundial hasta la caída del muro de Berlín, pero que no se atrevieron del todo a fundarse como partidos comunistas". La consecuencia desafortunada de ese reconocimiento, según Londoño, fue que la Constitución se llenara de derechos y que el Estado fuera el obligado a darle protección a minorías y excluidos. Quienes lideraron todo ese proceso fueron, a su juicio, "los izquierdistas magistrados de la Corte Constitucional", quienes se entrometieron en el presupuesto y sometieron la economía a la concepción de juristas y, por la vía de la tutela, "llegamos de un solo salto al gobierno de los jueces en materia económica". Por todo ello, concluye que "[c]uando alguien decida hacer algo serio por rescatar a Colombia del abismo al que ha sido arrojada, no podrá soslayar el ineludible desafío de romper en mil pedazos ese traje de arlequín que costureros tan ineptos tejieron en las deplorables jornadas del primer semestre de 1991, año sin gracia y para siempre de triste recordación"[195].

El Estado social de derecho, a diferencia de lo que cree el Ministro, es un concepto muy valioso del constitucionalismo moderno, que surgió en Alemania en 1949 después de la segunda guerra mundial[196] en procura de superar las profundas desigualdades sociales generadas por el sistema económico y después de más de un siglo de crisis económicas y sociales que no pudieron ser controladas por el Estado liberal clásico, ni por el Estado Bienestar. Este reconocimiento se hizo por influencia de Herman Heller, quien ideó el Estado social de derecho como la respuesta político-constitucional frente a la creciente inseguridad social de los desequilibrios de poder que genera el libre juego de fuerzas sociales. Se buscaba, dentro de un concepto de Estado Bienestar, pasar del reconocimiento de la igualdad formal a la igualdad material, es decir, pasar del reconocimiento de la igualdad ante la ley a la búsqueda de una igualdad real y efectiva, de la igualdad en acceso a recursos como una precondición para ejercer verdaderamente la libertad y eliminar la dominación y la discriminación. Lejos de tener un sello ideológico particular, el Estado social de

---

[195] Fernando Londoño Hoyos, "La economía en la Constitución del 91", *Revista Javeriana,* n.º 678, tomo 137, septiembre de 2001.

[196] El reconocimiento de ese principio se dio en la ley fundamental de Bonn de 1949, en sus artículos 20 numeral 1 y 28 numeral 1 que respectivamente disponen lo siguiente: "la República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social". "El orden constitucional en los Lander debe responder a los principios del Estado republicano, democrático y social en el sentido de esta Constitución".

derecho es una respuesta a los desafíos sociales generados por la modernización, frente a los cuales resultaba notoriamente insuficiente la noción de Estado liberal clásico. La fórmula de Estado social de derecho fue una solución construida y acogida por diversos sectores: empresarios y empleadores, sindicatos y directivos de la administración pública, entre otros, que vieron en la formulación de un Estado social una alternativa para los múltiples conflictos sociales, económicos y políticos del momento[197]. Las sociedades europeas de la época, ante tales desafíos, decidieron no renunciar al Estado de derecho, sino darle un contenido económico y social como única alternativa viable frente a la anarquía económica y la dictadura fascista. La consecuencia del reconocimiento del Estado social de derecho es, entonces, que el Estado se compromete a desarrollar políticas sometidas a la búsqueda de una igualdad material mínima, de manera que se obliga al Congreso a expedir leyes en ese sentido, a la administración pública a tomar medidas con enfoque social y a la rama judicial a interpretar y aplicar el derecho con ese mismo enfoque.

El Estado social de derecho asume postulados del Estado Bienestar, pero da un paso más adelante y pretende, además, lograr la participación política y reconoce el pluralismo democrático y el multiculturalismo. Es decir, el Estado social de derecho sugiere una concepción democrática del poder que se erige por encima del Estado Bienestar, pretendiendo superar las dificultades que este tuvo, tales como la pérdida de legitimidad por la incapacidad para garantizar derechos, la burocratización resultante en ineficiencia o las dificultades fiscales y presupuestales. El Estado social de derecho implica que el Estado pretende un encaje entre la obligación de garantizar derechos y las políticas estatales en general.

Justamente es esa la función que debe cumplir la Corte Constitucional, es decir, en ejercicio de la atribución establecida en el artículo 241 –que le confía la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución– y a través de sus sentencias de tutela y de constitucionalidad, obligar al Estado a garantizar los derechos de las personas y a corregir leyes y políticas que no se adecuen al fin social del Estado o que no permitan la participación y el pluralismo. Esto implica la obligación general de protección de los derechos humanos por parte de todas las autoridades públicas. A ellas les corresponde diseñar y ejecutar

---

[197] Al respecto ver, por ejemplo, Antonio Baldasarre, *Los derechos sociales,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, n.° 20, 2001, pág. 25.

políticas que hagan compatible el reconocimiento de derechos con la estructura y el funcionamiento del Estado. De lo contrario, como en gran medida está ocurriendo actualmente, el tribunal constitucional recibe todo el peso de la ineficiencia estatal. La Corte no tiene como función establecer políticas ni tomar medidas administrativas de protección de derechos; su función se limita a analizar la constitucionalidad de medidas legislativas y proteger, a través de la acción de tutela, los derechos de las personas. Por consiguiente, en la medida en que la función de la Corte es meramente residual, se circunscribe a estudiar casos que sean llevados a su competencia por vía de tutela o de constitucionalidad. En el resto de los casos, se seguirán manteniendo situaciones de desconocimiento de derechos hasta tanto se adopten políticas y medidas administrativas y legislativas para corregir de manera estructural la situación de desconocimiento de derechos.

Las características del Estado social de derecho corresponden a los elementos mínimos sobre los cuales la comunidad de Estados se ha puesto de acuerdo, esto es, un Estado sometido al imperio del derecho, pluralista, con una concepción democrática del poder, que busca intervenir en la realidad para que la igualdad sea real y no simplemente formal y que garantiza los derechos humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales–. El Estado social de derecho es un producto histórico al cual ha llegado la humanidad, así como en su momento llegó, con dificultades y luego de muchos años y siglos, a aceptarse la democracia en vez del despotismo como un principio elemental del buen gobierno, y la libertad en vez de la esclavitud, como la base de la organización de cualquier sociedad que se respete. Es decir, esas características no son simples caprichos del constituyente de 1991 o de ciertos sectores políticos. Ese modelo de Estado resulta el más compatible con la evolución universal hacia la identificación de la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos[198]. Así se desprende de los tratados de derechos humanos y, en especial, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De la misma manera, el reconocimiento del pluralismo es consustancial a la democracia, lo cual

---

[198] Derechos humanos interpretados a la luz del concepto de dignidad humana que ha reinterpretado los conceptos de igualdad y libertad. De acuerdo con Manuel García Pelayo, así como en los siglos XVIII y XIX se consideró a la libertad como exigencia de la dignidad humana, en la actualidad es la dignidad humana (con las implicaciones socioeconómicas que posee) una condición necesaria para ejercer la libertad. Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977, pág. 26.

significa el respeto por la diversidad cultural, étnica, racial, religiosa, política e ideológica y la inclusión de todos los sectores en la construcción de la sociedad.

El Estado social de derecho es una fórmula política que se ha construido durante varios siglos y que pretende al mismo tiempo proteger al individuo y sus derechos, preservar la libre participación política en las decisiones públicas y garantizar una igualdad material mínima que permita una convivencia armónica de sus asociados. Aun cuando el Estado social de derecho no está exento de grandes tensiones internas, es una adecuada forma política de evitar que estas tensiones se desinstitucionalicen y terminen fragmentando el orden social. El modelo del Estado social de derecho es un modelo de paz y convivencia que permite intentar desarrollar un orden estable que garantiza las aspiraciones de justicia de la mayor parte de la sociedad. El conflicto social colombiano no desaparecería en caso de desmantelarse el Estado social de derecho. Por el contrario, ese conflicto se acrecentaría, eliminando de paso los canales institucionales y pacíficos de participación e inclusión para dar paso a otras formas de resolución del conflicto que probablemente serían aún más violentas y perjudiciales que las conocidas hasta el momento, tanto para la sociedad colombiana como para la institucionalidad y gobernabilidad del Estado. Lejos de estar agotada, la fórmula de Estado social de derecho sigue siendo la respuesta política y jurídica a desequilibrios de poder generados por los conflictos y tensiones sociales que aún existen. Quien pretenda revaluar el Estado social de derecho no puede desconocer la necesidad vigente de responder a esas situaciones que lo generaron y que persisten. Es decir, los conflictos que dieron lugar a la creación del Estado social de derecho no dejarán de existir por la ausencia del mismo; más bien, es posible que el desconocimiento institucional de esas dificultades desemboque en mayor conflicto.

Así, aunque se suprimiera de la Constitución colombiana la cláusula del Estado social de derecho, el Estado se encuentra obligado a garantizar los derechos humanos –incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales–, a permitir un marco participativo y pluralista y, por supuesto, a someter al imperio del derecho las políticas estatales de toda índole, incluyendo las políticas económicas, de manera que éstas se encuentren sometidas a controles constitucionales y no únicamente a intereses económicos. Es posible que haya quienes no compartan la necesidad de que el Estado se encargue de garantizar adecuada y verdaderamente los derechos humanos en su integridad, y que, más bien,

consideren que el Estado debe limitarse a ser un ente neutral que no llegue a tener mayor intervención en la dinámica de las relaciones sociales de poder y en el desarrollo de los procesos económicos. Quien comparta el respeto por la democracia y la verdadera obligatoriedad de las normas de derechos humanos –incluyendo aquellas que reconocen los derechos económicos, sociales y culturales– estará de acuerdo con la importancia de la cláusula de Estado social de derecho en la búsqueda de la igualdad real y efectiva de las personas.

Eliminar la cláusula de Estado social de derecho sería cerrar vías para que los conflictos sociales y políticos se resuelvan institucionalmente y favorecer el descontento generalizado de la población por la carencia de un reconocimiento institucional de la necesidad de enfrentar de manera obligatoria las dificultades de discriminación y desigualdad social. Esa no es la vía para superar la crisis colombiana, tanto en materia de orden público como económica y social. Como lo afirma la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en un importante documento titulado *Los derechos humanos como marco de unión*, que es un informe preparado para la Comisión de Derechos Humanos en febrero de 2002, para enfrentar el terrorismo y en general las situaciones de conflicto armado y violencia es necesario intensificar la cooperación internacional teniendo como fundamento los derechos humanos titulado. La Alta Comisionada señala allí la importancia de tomar medidas preventivas, no sólo coyunturales, sino también estructurales, es decir, medidas para velar por que las crisis no se presenten o no se repitan, enfrentando las causas de la inseguridad, entre ellas la dominación y la discriminación. Entre estas medidas es fundamental el desempeño de mecanismos de protección de derechos humanos, el fomento a la igualdad, la tolerancia y el respeto y el cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos. La Alta Comisionada recuerda los compromisos asumidos por los Estados en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, que se fundamentó en un enfoque amplio y universal de los derechos humanos que exige que los Estados concedan igual importancia a todos los derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. En ese marco, recuerda también que la extrema pobreza sigue siendo una de las más graves causas de la inseguridad humana y que así lo reiteró la Asamblea General de Naciones Unidas en la Declaración del Milenio[199].

---

[199] Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos como marco de unión, Informe de para los derechos humanos y seguimiento de la Conferencia mundial sobre derechos humanos, presentado a la Comisión de Derechos Humanos*, doc. E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002.

Por consiguiente, los Estados no pueden ignorar el acuerdo que el conjunto de la comunidad internacional comparte sobre la importancia de enfrentar de manera completa las causas de la inseguridad. Igualmente, los Estados no pueden retractarse de su compromiso de buscar el respeto íntegro y amplio de los derechos humanos, de enfrentar la discriminación, la dominación, la pobreza y permitir un marco pluralista y de respeto a la diversidad. El marco político estatal más idóneo para cumplir esos fines es el del Estado social de derecho.

III. Propuestas para el fortalecimiento del Estado social de derecho

Este estudio ha permitido ver cómo la Corte Constitucional ha protegido de manera abierta y decidida el respeto y garantía de todo tipo de derechos –aun en contra de otras autoridades públicas– y que no son justas las principales críticas formuladas en su contra. Gracias a la acción de tutela y a la cláusula del Estado social de derecho incorporada en la Constitución, la Corte Constitucional ha podido desplegar una importante actividad a favor de derechos cruciales de la población. Entre múltiples decisiones importantes, se puede destacar la jurisprudencia de la Corte que ha reconocido la obligatoriedad de normas y recomendaciones internacionales en derechos humanos; los avances en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a través del reconocimiento del derecho fundamental al mínimo vital; los llamados de atención al Congreso para que atienda estrictamente las reglas de expedición de normas, de manera que no se desconozca el principio de representación democrática –como en el caso del Plan Nacional de Desarrollo–; los llamados a las entidades encargadas y al Estado para que garanticen apropiadamente el derecho a la salud de las personas; o los emplazamientos a las autoridades para que atiendan adecuada y respetuosamente a la población desplazada.

Avances importantes, como esos y muchos otros más, corren el riesgo de ser aniquilados si prospera la actitud simplista de restringir la acción de tutela y la competencia de la Corte Constitucional. A la larga, esa propuesta no soluciona el problema sino que lo agrava porque represa peligrosamente la atención a las inmensas y apremiantes necesidades sociales. Frenar la evolución del Estado social de derecho, luego de haber sido introducido ya en la Constitución colombiana, sería tan equivocado y tan violento como restablecer la esclavitud en una sociedad después de haberla abolido. La Constitución puede y debe reformarse, pero no para empeorar la situación, sino para mejorarla.

Es innegable que la rama judicial afronta dificultades enormes, tales como la congestión judicial, los conflictos entre las altas Cortes y la necesidad de recursos monetarios para convertir en realidad la obligación de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, la tutela y la Corte Constitucional no deben ser vistas como las culpables de tal situación sino, más bien, como las víctimas de esas dificultades, junto con el Estado social de derecho, que por tal razón no logra desarrollarse plenamente. Por ello, una vía más sensata que la de acabar con la tutela y con las facultades de la Corte sería la de hacer a la Constitución los ajustes necesarios para garantizar de manera más coherente el desarrollo del Estado social de derecho.

Por ejemplo, para reducir la carga adicional de trabajo que genera la acción de tutela para la ya congestionada rama judicial, sería sano introducir una pequeña enmienda constitucional para que la Corte envíe periódicamente al Gobierno las estadísticas sobre sus fallos, con la finalidad de que se identifiquen y corrijan los factores institucionales que conducen a la indebida negación de derechos. Con esas estadísticas a su disposición, el Gobierno podría adecuar sus políticas, el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto a las necesidades de protección de derechos y, de esa manera, reducir el número de acciones de tutela por esas causas, así como racionalizar los gastos indispensables para la atención de esas necesidades, gastos que de otra manera no serían previstos por el ejecutivo. Simultáneamente se enfrentaría así el tercer problema señalado, esto es, el relacionado con las implicaciones económicas de los fallos de la Corte.

Sobre el segundo problema estudiado, esto es, el de los conflictos entre las altas Cortes, en vez de silenciar a la Corte Constitucional resultaría más provechoso y racional adicionar el inciso 2º del artículo 86 de la Constitución, de tal forma que se reconozca claramente la obligatoriedad de acatar las decisiones de la Corte que anulen las vías de hecho por vicios de constitucionalidad y ponga así punto final a las discusiones interpretativas sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Para evitar que jueces de inferior categoría revoquen fallos de jueces o tribunales de mayor jerarquía, se podría establecer la revisión obligatoria de la Corte Constitucional para esos casos.

En tercer lugar, para afrontar las implicaciones económicas de los fallos de la Corte, cabría proponer la modificación del inciso 1º del artículo 350, de tal manera que se eliminen las excepciones a la prevalencia del gasto público

social. Dichas excepciones han dificultado que el Estado destine recursos necesarios para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente, debería ordenarse en la Constitución que el gasto público social se decrete con observancia de la obligación del Estado de garantizar progresivamente el disfrute de esos derechos, en consonancia con el principio de progresividad prescrito por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una adición en ese mismo sentido debería hacerse al artículo 339 sobre Plan Nacional de Desarrollo.

Esta es la propuesta de articulado:

Artículo nuevo. La Corte Constitucional hará públicas y enviará al Gobierno, periódicamente, estadísticas sobre sus sentencias, con la finalidad de que aquél identifique factores institucionales que conducen a la indebida negación de derechos y adopte los correctivos necesarios para hacerlos efectivos. Tales estadísticas también se enviarán al Ministerio Público y al Consejo Nacional de Planeación.

Artículo. Adiciónese al inciso 2º del artículo 86 de la Constitución el siguiente texto:
En los casos en que se presente una vía de hecho, la acción de tutela procederá contra decisiones judiciales. En esos casos, en el fallo de tutela, se ordenará su remisión al funcionario judicial quien deberá dictar nueva sentencia teniendo en cuenta el fallo de tutela. En todos los casos en que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, la revisión del fallo de tutela por parte de la Corte Constitucional será obligatoria.

Artículo. El inciso 1º del artículo 350 quedará así:
La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. [E]l gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En todo caso, el gasto público social será progresivo y atenderá las necesidades de protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

Artículo. Adiciónese al artículo 339 de la Constitución un cuarto inciso del siguiente tenor:

El Plan Nacional de Desarrollo se elaborará teniendo en cuenta la obligación del Estado de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de manera progresiva.

Contribuir de esta manera al tratamiento de las dificultades que han impedido un cabal desarrollo del Estado social de derecho sería una opción más segura y más constructiva que la tentación de romper en mil pedazos la Constitución de 1991, que puede terminar rompiendo en mil pedazos también la frágil sociedad colombiana.

Post scriptum: sobre proyecto de reforma constitucional a la administración de justicia presentado por el Gobierno al Congreso en octubre de 2002

Con posterioridad a la terminación del anterior estudio sobre el papel de la Corte Constitucional y de la tutela en la realización del Estado social de derecho, el Gobierno, en cabeza del ministro del Interior, presentó a consideración del Congreso un proyecto de reforma constitucional a la administración de Justicia[200]. En dicho proyecto, el Gobierno propone la reforma de diversas instituciones y aspectos de la justicia en Colombia, entre los cuales se encuentran la Corte Constitucional y la acción de tutela. Los anuncios de reforma y el proyecto mismo se vienen sustentando, entre otros, en argumentos como los que sostienen que la acción de tutela produce una alta congestión judicial, o que la procedencia de esa acción contra providencias judiciales genera inseguridad jurídica, o que los fallos de la Corte con efectos económicos han suplantado a las instituciones estatales encargadas de la política económica. Dichos argumentos fueron desvirtuados en el presente estudio, por lo que se espera que el mismo suministre información para analizar el proyecto de reforma constitucional y demostrar su inconveniencia. Con fundamento en las consideraciones allí presentadas, se reitera la importancia de mantener el alcance de la acción de tutela y de las facultades de la Corte Constitucional tal como se encuentran vigentes en la actualidad. En concreto, se resalta la inconveniencia de las siguientes propuestas contenidas en el proyecto de acto legislativo:

A. Aspectos inconvenientes analizados en este estudio

1. Modificación de competencia de los jueces para transitar acciones de tutela. La modificación a la competencia de los jueces para tramitar acciones de tutela elimina la posibilidad de que la acción pueda ejercerse en todo lugar. Con tal reforma el Gobierno pretendería evitar la congestión judicial supuestamente generada por dicha acción (reforma al primer inciso del

---

[200] Proyecto de acto legislativo n.° 10 de 2002–Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia. El proyecto fue presentado el 29 de octubre de 2002 y posteriormente retirado porque el Congreso no disponía de tiempo suficiente para tramitarlo sin que se hundiera. El Gobierno anunció que lo volvería a presentar en marzo de 2003. Aunque no lo hizo entonces, ni lo ha hecho hasta la fecha de publicación de este texto, el Gobierno ha seguido anunciando que va a presentar un proyecto de reforma a la justicia en varias ocasiones, la última de ellas al iniciar la legislatura del segundo semestre de 2004. Por lo anterior, la Comisión Colombiana de Juristas considera de utilidad la publicación de este post scriptum, tal como fue escrito en febrero de 2003.

artículo 86 de la Constitución). La consecuencia de dicha variación sería la restricción del acceso a la acción de tutela, pues, por ejemplo, las personas que no habiten en ciudades donde estén instalados tribunales o juzgados de circuito tendrían que desplazarse hasta allí para interponer la acción.

2. Restricción de los derechos susceptibles de ser protegidos a través de la acción de tutela. La reforma excluiría la procedencia de la acción para la protección de los derechos colectivos y del ambiente[201], de los derechos referidos en el artículo 93 de la Constitución, es decir, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que no estén contemplados en la Constitución y de los derechos a los que hace referencia el artículo 94 de la Constitución, es decir, aquellos que, no estando reconocidos en la Constitución o en los convenios internacionales vigentes, son inherentes a la persona humana, como el derecho al mínimo vital (reforma al primer inciso del artículo 86 de la Constitución). Esa reforma se plantea con las supuestas finalidades de enfrentar la congestión judicial y de controlar los efectos económicos de los fallos. Pero, como se analizó en el estudio anterior, esas reformas resultan inconvenientes porque cierran espacios institucionales para la protección de esos derechos sin tomar medidas para que las vulneraciones se dejen de presentar o se atiendan adecuadamente y por vía jurisdiccional.

3. Prohibición de tutela contra providencias judiciales. Con esa reforma se pretendería garantizar una seguridad jurídica. Sería necesario precisar a qué se hace alusión cuando se habla de "error manifiesto" y qué diferencias guarda con la "vía de hecho", que es una figura cuyos contornos han sido precisados por la jurisprudencia constitucional (reforma al tercer inciso del artículo 86 de la Constitución). Con esa reforma, se restringiría un mecanismo fundamental para que las decisiones de toda la rama judicial se adecuen a la Constitución y a la interpretación que la Corte Constitucional establece, como máximo tribunal de la jurisdicción constitucional.

4. Restricción de facultades del juez de tutela. La restricción de las facultades del juez de tutela se hace a través de la prohibición a los jueces de tutela de

---

[201] Esa exclusión se hace a pesar de que la Corte ha dicho que "sólo en aquellos casos en los cuales de la vulneración de un derecho colectivo se desprenda la amenaza o violación efectiva de un derecho fundamental individual, es procedente que el juez constitucional, previa la verificación de una clara relación de conexidad, proteja dichos derechos vía tutela". Corte Constitucional, sentencia T–244 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz.

establecer "obligaciones de imposible cumplimiento", a través de la imposición de la obligación de verificar que las personas a las cuales se dirijan las órdenes dispongan de "recursos materiales y de la posibilidad jurídica de cumplir con ellas" y de la prohibición de imponer obligaciones que supongan alterar leyes, ordenanzas o acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo o del presupuesto nacional departamental o territorial (reforma al tercer inciso del artículo 86 de la Constitución). Con esa reforma, se pretendería controlar los efectos económicos de los fallos de tutela. En últimas, lo que permitiría esa reforma es la subordinación de la realización de los derechos a razones de orden presupuestal y, de esa manera, dificultaría la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, como imponen los tratados internacionales pertinentes.

5. Establecimiento de control previo de constitucionalidad de las leyes de presupuesto y del plan nacional de desarrollo. El establecimiento del control previo de constitucionalidad de las leyes de presupuesto y del plan nacional de desarrollo tenía la presunta finalidad de dar seguridad jurídica y de evitar tener que modificar o sacar del ordenamiento jurídico leyes de grandes incidencias en materia económica (reforma al numeral 10 del artículo 241 de la Constitución). De aprobarse la reforma, la Corte no podría tener la posibilidad de realizar un control material y no sólo abstracto de las normas con repercusiones económicas. Es decir que, en la práctica, la Corte no podría examinar los efectos perversos que la aplicación de dichas normas puedan tener en la realización de los derechos.

Las reformas planteadas por el Gobierno no son necesarias. Como se mostró en el documento, los argumentos planteados por el Gobierno no resisten un análisis profundo, en especial aquel argumento que fundamenta las reformas, esto es, el desprecio de la cláusula de Estado social de derecho. Para profundizar la democracia y avanzar en la garantía integral de los derechos humanos, conviene reiterar la propuesta de realizar las reformas presentadas en el estudio aquí publicado. Lo que se pretende con ese planteamiento es hacer ajustes para permitir de mejor manera el desarrollo del Estado social de derecho, en vez de limitar las instituciones que han permitido su desarrollo. Es decir que, en un contexto de amplio desconocimiento de derechos, lo correcto es permitir el trámite institucional de las solicitudes de protección, en vez de taponarlas, taponando también las pocas y limitadas vías que tiene la población colombiana para garantizar sus derechos más esenciales.

El proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno contiene temas adicionales a los tratados en este estudio. Sin pretender agotar el tema, se propone a continuación un análisis rápido de los aspectos más protuberantes allí contenidos y de otros que, aunque no están contemplados en el proyecto, posiblemente se incluirán allí, según anuncios hechos en forma más o menos oficial. Estos son: la limitación de la acción de tutela contra particulares; la limitación de facultades de la Corte en control de constitucionalidad; el establecimiento de un término de caducidad a la acción de inconstitucionalidad; la eliminación del control de constitucionalidad de los decretos de declaratoria de estados de excepción; y el otorgamiento de facultades de policía judicial a las fuerza militares.

B. Otras propuestas inconvenientes, adicionales a las tratadas en este estudio

1. Limitación de la acción de tutela contra particulares. El proyecto busca limitar la procedencia de la acción de tutela contra particulares al establecer que la ley reglamentará "taxativamente" los casos en los que se pueda interponer, así como al determinar que la acción de tutela sólo procederá contra personas respecto de las cuales el accionante se halle en estado de indefensión[202]. Así las cosas, se eliminaría la procedencia del recurso en casos en que la persona se encuentre en estado de subordinación[203] (reforma al quinto inciso del artículo 86 de la Constitución). De esa manera, no procedería la tutela en los casos de acciones de empleados contra empleadores, en los cuales se deberá demostrar el estado de indefensión para que la acción prospere. En general, a través de esas reformas se limitaría la obligación de personas e instituciones privadas de respetar los derechos fundamentales de personas subordinadas a ellas.

2. Limitación de facultades de la Corte en control de constitucionalidad general. La reforma contempla la prohibición a la Corte Constitucional de dar órdenes a autoridades públicas o a particulares en los fallos de constitucionalidad, de extender sus fallos a normas que no han sido objeto de acusación expresa,

---

[202] La Corte Constitucional ha dicho que "[e]l concepto de indefensión se refiere a la posibilidad de la víctima de enfrentarse con éxito al origen del problema. No se ocupa de las diversas alternativas para afrontar los efectos molestos o dañosos". Corte Constitucional, sentencia T–025 de 1994, M.P.: Jorge Arango Mejía.

[203] La Corte Constitucional ha dicho que la subordinación es la "situación en que se encuentra una persona, cuando tiene la obligación jurídica de acatar las órdenes que le imparta un tercero, como consecuencia de pertenecer ambas partes a cierta estructura jerárquica predeterminada por un contrato o una norma jurídica". Corte Constitucional, sentencia T–172 de 1997, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

de modificar la redacción de normas sujetas a su examen, de ampliar o reducir las personas o eventos a los que se apliquen las normas estudiadas, de determinar los efectos de sus fallos y de determinar la retroactividad de los mismos (reforma a los numerales 7, 9 y 10 del artículo 242 de la Constitución). De esa manera, se prohibiría a la Corte la modulación de los efectos de sus fallos y se le obligaría a que se limite a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas, excluyendo la posibilidad de emitir sentencias interpretativas, integradoras o de inconstitucionalidad diferida. En la práctica, la Corte dejaría de ser la máxima interprete de la Constitución, cediendo los alcances de esa calidad en favor del Congreso. Es decir que la reforma impediría que, a través de sus fallos, la Corte le indique al Congreso en qué sentido puede desarrollar la Constitución y que, cuando resulte imprescindible, establezca la redacción adecuada para las normas. Lo anterior, muy a pesar de que en muchos de los fallos de constitucionalidad condicionada, por ejemplo, la Corte acude a esa modalidad para evitar declarar una medida legislativa inconstitucional, al señalar el sentido en el cual se debe interpretar la norma para que ésta sea exequible.

3. Establecimiento de un término de caducidad a la acción de inconstitucionalidad. El proyecto de acto legislativo propone la restricción del control de constitucionalidad de las leyes en general, imponiendo un plazo de dos años para interponer acciones de inconstitucionalidad. Después de ese plazo, la norma no podría ser cuestionada por razones de constitucionalidad (reforma al numeral 4 del artículo 242 de la Constitución). De esa manera, se propicia que normas inconstitucionales que, por alguna razón no hayan sido demandadas en los dos años siguientes a su promulgación, deban permanecer en el ordenamiento jurídico con fuerza normativa.

4. Eliminación del control de constitucionalidad de los decretos de declaratoria de estados de excepción. El proyecto también busca eliminar de la facultad de la Corte de decidir sobre la constitucionalidad de los decretos de declaratoria de estados de excepción (reforma al numeral 7 del artículo 241 de la Constitución). De esa manera, se busca hacer ineficaces los límites que imponen al Gobierno los tratados internacionales, la Constitución y la ley estatutaria de estados de excepción. Sin el control, los imperativos de la Constitución se convierten en declaraciones retóricas. Quienes apoyan la reforma sostienen que la declaratoria de estados de excepción constituye una apreciación política hecha por el Gobierno y que, por consiguiente, no

debe estar sujeta a control judicial. Eso no es cierto. Si fuera así, la Constitución y la ley estatutaria no establecerían condiciones para declarar el estado de excepción, condiciones que son bien exigentes, justamente porque debe tratarse de situaciones excepcionales regidas por límites que eviten la comisión de abusos. Adicionalmente, no se entiende bajo qué presupuesto la declaratoria de estados de excepción deba escapar a la cláusula de Estado de derecho, que obliga a que todos los actos estatales sean susceptibles de control sobre su juridicidad. Es claro que el control judicial de la declaratoria de un estado de excepción puede ser ejercido por los organismos de control de tratados internacionales de derechos humanos, como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ese hecho constituye una razón adicional para que ese control sea ejercido en el ordenamiento interno por la Corte Constitucional, antes de un eventual control internacional.

5. Otorgamiento de facultades de policía judicial a las fuerzas militares. En el proyecto de reforma a la justicia también se incluiría una norma para otorgar facultades de policía judicial a las fuerzas militares, norma que se intentó incluir a finales de 2002 en la reforma constitucional a la Fiscalía, con el entusiasta aval del Gobierno[204]. Con dichas facultades se desnaturalizaría la función de la Fuerza Pública al otorgarle funciones propias de la investigación judicial, y se permitiría una indebida intromisión del Ejecutivo en funciones connaturales a la rama jurisdiccional. Igualmente, se desconocerían reiteradas recomendaciones de organismos intergubernamentales de derechos humanos que han pedido al Estado colombiano que dejen sin vigencia disposiciones en ese sentido, por ser contrarias a las normas internacionales de derechos humanos y por facilitar la ocurrencia de graves

---

[204] Dicha reforma se intentó introducir por el senador Rafael Pardo en el séptimo debate del proyecto de acto legislativo 12 de 2002–Senado y 237 de 2002–Cámara, convertido en el acto legislativo 03 de 2002. La iniciativa fue rechazada por las plenarias de Cámara y Senado en la votación del acta de conciliación. Debido a que la propuesta finalmente fue rechazada, el Gobierno anunció que la presentaría en marzo de 2003, una vez se reanudaran las sesiones ordinarias del Congreso. Efectivamente lo hizo y fue aprobado el 10 de diciembre de 2003 como acto legislativo 02 de 2003. Su constitucionalidad fue demandada ante la Corte Constitucional y fue declarada inconstitucional por haber sido aprobada en medio de irregularidades (sentencia C–816/04). Si bien la Corte no se pronunció sobre todos los cargos formulados contra la reforma constitucional, la totalidad de los magistrados aclararon su voto sobre la competencia del Congreso para realizar tal reforma. A pesar de que la reforma era violatoria del derecho internacional de los derechos humanos, en reacción al fallo de la Corte Constitucional, el Gobierno dijo que pediría a la Corte la revisión de su sentencia y que estaba estudiando la posibilidad de presentar nuevamente la iniciativa a consideración del Congreso. Respecto a este último tema, véase *El Gobierno le pide a la Corte Constitucional revisar la sentencia que tumbó el estatuto antiterrorista*, diario *El Tiempo*, sección Política, 1 de septiembre de 2004, en www.eltiempo.com (consultada el 1 de septiembre de 2004).

violaciones a los derechos humanos, tales como las torturas, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas[205].

Sin lugar a dudas, la Administración de Justicia requiere reformas de fondo. No obstante, las reformas constitucionales propuestas por el Gobierno constituirían retrocesos en la garantía y protección de derechos en Colombia, así como constituyeron retroceso las modificaciones que se realizaron recientemente al proceso penal –que permiten al Fiscal General incidir de manera indebida en las investigaciones penales–[206].

Las reformas que demanda la Administración de Justicia son aquellas dirigidas a fortalecer los mecanismos de protección de derechos humanos, las garantías judiciales para personas procesadas y para víctimas, y la incorporación de numerosas recomendaciones de organismos intergubernamentales de derechos humanos en la materia. La Comisión Colombiana de Juristas alerta sobre el error que constituiría la aprobación de estos y otros aspectos incluidos en el proyecto presentado por el Gobierno, pues representan un factor más de injusticia en Colombia. Por ello, se invita a un debate sereno y que tenga como fin la adecuada protección de los derechos humanos y la defensa del Estado social de derecho.

---

[205] En ese sentido, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, después de su visita a Colombia realizada en 1988, recomendó "la necesidad de una revisión a fondo de los poderes judiciales esgrimidos por las fuerzas armadas y los servicios de seguridad, con objeto de garantizar mejor los derechos humanos del ciudadano particular". Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe de su visita a Colombia del 24 de octubre al 2 de noviembre de 1988*, doc. E/CN. 4/1989/18/Add. 1, 16 de febrero de 1989, párr. 132. Al respecto también se pronunció en 1997 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, manifestando su preocupación ante las denuncias en el sentido de que miembros de las fuerzas armadas ejercieran facultades de policía judicial. Con motivo del cuarto informe periódico presentado por Colombia, el Comité incluyó como uno de sus principales motivos de preocupación el siguiente: "Preocupan al Comité las denuncias en el sentido de que militares miembros de las fuerzas de seguridad o de otro tipo siguen ejerciendo sobre los civiles y las autoridades civiles, incluso las autoridades judiciales, facultades especiales que se les habían conferido en virtud del establecimiento de Zonas Especiales de Orden Público en los decretos 717 y 900 de 1996, pese a que dichos decretos ya no están en vigor**. Preocupa especialmente al Comité el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, detención, encarcelamiento e interrogación**" (negrillas fuera del texto). Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, doc. CCPR/C/79/Add.75, 59° período de sesiones, 9 de abril de 1997. Las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos formuladas al Estado colombiano se encuentran recopiladas en *Recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos al Estado colombiano 1980–2000,* Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Universidad Nacional (editoras), 2000; y *Contra viento y marea,* Bogotá, Defensoría del Pueblo y Comisión Colombiana de Juristas (editoras), 1997.

[206] Tal es el caso de la reciente reforma constitucional que permite al Fiscal General determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso, desplazar libremente a los fiscales de conocimiento de las investigaciones y decidir por criterios políticos no iniciar o no continuar una investigación. Esa reforma también permite al Gobierno expedir o modificar por decreto el Código penal, el Código de procedimiento penal, la ley estatutaria de administración de justicia, el Código penitenciario y carcelario, la ley estatutaria de hábeas corpus y el estatuto orgánico de la Fiscalía, si el Congreso no los aprueba antes del 20 de junio del 2004.

Capítulo 6
La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación

Del balance realizado por la Comisión Colombiana de Juristas al primer año de labores de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación (en adelante la Unidad)[1], conservan vigencia tanto los resultados positivos como los negativos. Durante el período en estudio (julio de 1997 a junio de 2001), al igual que entonces (1996), la Unidad tuvo un compromiso serio orientado a combatir la impunidad en los casos de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, también en el período en estudio se presentó un claro desfase entre las investigaciones adelantadas, las medidas de aseguramiento y las acusaciones proferidas, y la materialización de las detenciones de los violadores de derechos humanos e infractores del derecho humanitario.

Al igual que hace siete años, la asignación de casos a la Unidad de Derechos Humanos siguió respondiendo a la discrecionalidad del Director Nacional de Fiscalías. En esa medida, ello siguió contribuyendo a que se presentara una falta de correspondencia entre el número de casos puestos en conocimiento de la Unidad, el número de investigaciones adelantadas contra miembros de la Fuerza Pública, paramilitares y guerrilleros y el número total de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario cometidas en el país[2].

Adicionalmente, subsistieron algunas de las dificultades existentes en 1996 que obstaculizaron la labor de la Unidad. En efecto, los conflictos de

---

1 Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, CCJ, serie Informes anuales, 1997, pág. 122.

2 Con todo, debe señalarse que muchos casos de violación de los derechos humanos e infracción al derecho humanitario pudieron ser avocados por otras dependencias de la Fiscalía no consideradas en este informe. De hecho, aquí se da cuenta críticamente de algunas de las masacres y secuestros masivos no conocidos por la Unidad.

competencia suscitados entre la Unidad y la justicia penal militar continuaron restándoles continuidad y celeridad a las investigaciones. También surgieron nuevos elementos problemáticos que entorpecieron la labor de la Unidad. A los problemas de índole presupuestal, se sumó la fuerte presión que grupos armados ilegales ejercieron contra los fiscales e investigadores para que desistieran de sus pesquisas. Todas estas falencias, analizadas conjuntamente, desdicen de la eficacia y eficiencia de la gestión adelantada por la Unidad y relativizan el éxito de los resultados alcanzados hasta entonces en la lucha contra la impunidad en materia de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al derecho humanitario.

A continuación, se evalúa la actividad desarrollada por la Unidad durante el período comprendido entre junio de 1997 y julio de 2001. En primer lugar, se analiza la principal actividad realizada por la Unidad; luego, se elabora un balance de la actividad de la Unidad durante el quinquenio en estudio y se señalan los principales problemas que aquejaron a la Unidad durante este período. Finalmente, se sugieren algunas recomendaciones.

I. La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación (en adelante la Fiscalía) se estableció en la Constitución Política de 1991 con el fin de dotar al Estado de un organismo capaz de combatir las nuevas y cada vez más sofisticadas modalidades delincuenciales. Con el propósito de superar las deficiencias del sistema de investigación criminal, la Fiscalía fue diseñada para permitir la integración de los diferentes organismos intervinientes en la persecución de los delitos bajo un solo organismo de mando y dirección, capaz de garantizar la eficacia de la investigación mediante el uso de los mejores recursos técnicos y científicos[3].

Adscrita a la rama judicial del poder público, la Fiscalía General de la Nación cuenta con autonomía administrativa y presupuestal. Realiza sus funciones a través de unidades nacionales, regionales, seccionales y locales de Fiscalía. Para apoyar su labor, la entidad cuenta con direcciones administrativas y financieras y con el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). Esas unidades controlan también el desarrollo de las funciones de investigación adelantadas por las unidades del

---

[3] Presidencia de la República, intervención del Presidente de la República, doctor César Gaviria Trujillo, ante la Asamblea Nacional Constituyente, 17 de abril de 1991, pág. 18.

Cuerpo Técnico de Investigación y de Policía Judicial que intervengan en ellas; actúan ante las autoridades judiciales y realizan intervenciones inherentes a la investigación de hechos delictivos. Además de investigar y acusar, la Fiscalía General de la Nación tiene competencia para proferir medidas de aseguramiento, dictar órdenes de captura, decretar allanamientos e interceptación de comunicaciones, practicar pruebas durante la etapa de instrucción y decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del sindicado[4].

La Unidad de Derechos Humanos es uno de los organismos de la Fiscalía. Investiga las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario que se cometen en el país. La Dirección Nacional de Fiscalías coordina esas investigaciones y fija los criterios de selección de los casos por investigar, así como su estructura y funcionamiento.

Hasta julio de 2001, la Unidad estaba compuesta por treinta fiscales regionales y once unidades de apoyo distribuidas en Medellín (3), Cúcuta (1), Bucaramanga (1), Barranquilla (2), Cali (2), Villavicencio (1) y Neiva (1). Los fiscales regionales y las unidades de apoyo estaban constituidos como unidades de reacción inmediata frente a violaciones a los derechos humanos y a infracciones al derecho humanitario ocurridas en la jurisdicción de su área de influencia. Estas unidades conocían de las indagaciones preliminares y de los procesos iniciados en su jurisdicción, practicaban pruebas y cumplían misiones de trabajo por comisión, actuaban como sujeto procesal en la etapa del juicio en los procesos correspondientes y adelantaban investigaciones y demás funciones afines que determinaba el Director Nacional de Fiscalías. Para apoyar su gestión en el campo técnico y científico la Unidad contaba con una Unidad de Policía Judicial, compuesta por 16 funcionarias y funcionarios, encargada de manera

---

[4] Con posterioridad al período a que se contrae este informe, el Congreso de la República expidió el acto legislativo n.° 03 de 2002, mediante el cual se reformaron los artículos 250 y 251 de la Carta Política. En lo sustancial, la reforma avanza hacia la consolidación de un sistema de enjuiciamiento criminal de estirpe acusatoria en razón a que aparentemente despoja a la Fiscalía General de la Nación de algunas de sus funciones judiciales e introduce la figura del juez de control de garantías, encargado fundamentalmente de velar por el respeto de las garantías procesales del sindicado durante la etapa de instrucción. Sin embargo, tales atribuciones judiciales en realidad permanecen confiadas a la Fiscalía: la realización de capturas, excepcionalmente; y los registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de conversaciones, en cualquier tiempo, así como la práctica de pruebas sin el aval previo de un funcionario judicial diferente al propio fiscal. Por ello, la reforma golpea duramente el principio de independencia judicial al facultar al Fiscal General de la Nación para desplazar libremente a sus fiscales en las investigaciones y procesos y para determinar el criterio y la posición que el ente acusador debe asumir en cada caso. Además, la reforma puede acarrear consecuencias graves en materia de imparcialidad, porque institucionaliza el llamado "principio de oportunidad", según el cual el Fiscal General puede escoger cuáles investigaciones adelanta y cuáles no.

exclusiva del aspecto operativo de las investigaciones. En ese contexto y con esos recursos la Unidad desarrolló sus actividades.

II. La actividad realizada por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación

Entre julio de 1997 y febrero de 2001[5] la Unidad profirió 777 medidas de aseguramiento, 533 resoluciones de acusación, 953 órdenes de captura y 44 sentencias anticipadas. Vinculó formalmente a las distintas investigaciones a 1.475 personas[6].

De las 777 medidas de aseguramiento, 404 (51,99%) fueron proferidas contra miembros de grupos paramilitares, 179 (23,04%) contra agentes estatales[7], 99 (12,74%) contra integrantes de grupos guerrilleros y 95 (12,23%) contra civiles. Las 533 resoluciones de acusación se discriminan así: 253 (47,47%) contra miembros de grupos paramilitares, 168 (31,52%) contra agentes estatales[8]; 68 (12,76%) contra integrantes de grupos guerrilleros y 44 (8,26%) contra civiles. Según la Fiscalía, las 1.475 personas vinculadas a las distintas investigaciones se distribuyen así: 659 miembros de grupos paramilitares, 324 miembros de grupos guerrilleros, 164 civiles, 147 agentes de la Policía, 135 miembros del Ejército, 21 agentes del Das, 12 miembros de la Armada, siete agentes del CTI y seis del Inpec[9].

A continuación se presenta un resumen de algunas de las decisiones adoptadas por la Unidad entre julio de 1997 y junio de 2001. Se muestran por separado

---

5 Es importante resaltar que, aunque el presente informe se contrae al período comprendido entre julio de 1997 y julio de 2001, no fue posible conseguir estadísticas referentes a los meses de marzo a julio de 2001. Por ello, sólo se hace referencia a casos individualmente considerados.

6 Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión 1997–2001 presentado a la Corte Suprema de Justicia*, Bogotá, s/e, mayo de 2001, pág. 58.

7 82 contra integrantes de la Policía, 74 contra miembros del Ejército, 10 contra personal de la Armada, seis contra agentes del CTI, cuatro contra funcionarias y funcionarios del Inpec y tres contra agentes del Das.

8 93 a miembros del Ejército, 54 a policías, 12 a agentes del Das, cinco a agentes del CTI y cuatro a personal de la Armada.

9 Fiscalía General de la Nación, Op. cit., nota 7. En relación con esta última parte de la información, es clave la noción de "personas vinculadas", pues con ello se indicaría no solo las medidas de aseguramiento y resoluciones de acusación, sino también otro tipo de "vinculación" procesal (concretamente, la indagatoria o la declaratoria de persona ausente). Esa sería la explicación de la aparente contradicción entre las cifras que muestran un número superior de "personas vinculadas" (1.475 en total) con el número de medidas de aseguramiento y resoluciones de acusación (1.310 en total). Así, serían muchas más las "personas vinculadas" a través de indagatoria o declaratoria de persona ausente y menos las personas finalmente afectadas con una medida de aseguramiento o con la acusación.

las resoluciones de acusación y las medidas de aseguramiento de agentes estatales, paramilitares y guerrillas[10].

A. Agentes del Estado

La conclusión más relevante que se advierte en esta parte de la gestión desarrollada por la Unidad es que, en muchos casos, hubo nexos entre miembros de la Fuerza Pública y grupos paramilitares. Tales vínculos se evidencian por las pruebas recaudadas y las medidas tomadas por la Fiscalía en un mismo caso de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario en contra de agentes estatales y paramilitares. Así sucedió, por ejemplo, en las siguientes masacres[11]: la masacre perpetrada el 11 de noviembre de 1988 en Segovia (Antioquia), la masacre de Trujillo II (Valle del Cauca) perpetrada el 14 de septiembre de 1994, la masacre de Pichilín el 4 de diciembre de 1999 en Morroa (Sucre), la masacre de Mapiripán (Meta) del 15 al 20 de julio de 1997, la masacre de Tibú (Norte de Santander) del 17 de julio de 1999 y la masacre del 21 de agosto de 1999 en La Gabarra (Norte de Santander).

1. Resoluciones de acusación

Por el homicidio del militante de la Unión Patriótica y alcalde del municipio de Sabana de Torres (Santander), Álvaro Garcés Parra, ocurrido el 16 de agosto de 1987, la Unidad llamó a juicio a un coronel retirado del Ejército Nacional, sindicado de ser el autor intelectual del homicidio[12].

Por las masacres perpetradas en el municipio de Segovia (Antioquia) el 11 de noviembre de 1988 (Segovia I)[13] y el 22 de abril de 1996 (Segovia II), la

---

[10] La exposición a que se contrae este informe tiene un carácter meramente ilustrativo. Por lo tanto, en él no se encuentran consignadas la totalidad de las decisiones adoptadas por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía dentro del período aludido, sino básicamente aquellas resaltadas por la Oficina de prensa de la entidad. Un derecho de petición elevado a la Unidad para obtener la información pertinente fue negado argumentándose reserva sumarial.

[11] Se considera masacre el homicidio de cuatro o más personas ocurrido en las mismas circunstancias de tiempo y lugar.

[12] Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 260, septiembre de 1999. La competencia para conocer de este asunto fue atribuida a la Unidad por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante providencia del 17 de junio de 1999.

[13] Dentro de este proceso, el 31 de marzo de 1998 un juez regional de Bogotá profirió sentencia condenatoria de 18 años de prisión en contra de los siguientes oficiales: mayor Marco Hernando Báez Garzón, tenientes Alejandro Londoño Tamayo y Edgardo Hernández, y capitanes Hugo Valencia y Jorge Chacón, como coautores del delito de terrorismo. Ver Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 059, 11 de mayo de 1999.

Unidad profirió resolución de acusación contra un capitán del Ejército Nacional[14] y un coronel retirado[15] de la misma institución, respectivamente[16].

Igual determinación se adoptó en relación con el mayor de la Policía Nacional Antonio Alonso Martínez, el capitán Jaime Alberto Peña Casas y el agente Elías Sandoval Reyes, quienes se encuentran acusados de ser coautores responsables del delito de homicidio agravado de seis personas ocurrido el 23 de enero de 1991 en la escuela rural Las Palmeras, jurisdicción municipal de Mocoa (Putumayo)[17].

Con llamamiento a juicio y privación efectiva de la libertad también fueron afectados un teniente coronel retirado del Ejército, un capitán, cinco sargentos, así como tres cabos, acusados de haber realizado las retenciones ilegales y los homicidios de más de diez personas en la ciudad de Neiva (Huila) durante los años 1993 y 1994[18].

Mediante resolución del 6 de mayo de 1999, fue acusado un capitán del Ejército, por su presunta participación en el homicidio de Carlos Hernán González Orejarena acaecido el 1º de agosto de 1994, en el municipio de El Tarra (Norte de Santander), luego de que el vehículo en que se transportaba fuera interceptado por una patrulla de la Brigada Móvil n.° 2[19].

La Unidad adoptó resolución de acusación contra dos miembros de la Policía Nacional, sindicados de los delitos de tentativa de homicidio y de conformación

---

[14] La competencia para investigar a este oficial fue atribuida a la Unidad por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en providencia del 25 de julio de 1996, tras resolver el conflicto de competencia suscitado entre ésta y el Comando de la Décima Cuarta Brigada del Ejército Nacional. En primera instancia, un juez regional de Medellín absolvió al capitán "por falta de pruebas contundentes", pero el Tribunal Nacional lo condenó a 60 meses de prisión por su participación en la masacre. Ver "Cronología, julio de 1999", *Actualidad colombiana*, n.° 269, del 4 al 18 de agosto de 1999, en www.actcol.ibiblio.org/doc/269.html

[15] La competencia para investigar a este oficial fue atribuida a la Unidad por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en providencia del 12 de junio de 1997, tras resolver el conflicto de competencia suscitado entre ésta y el Comando de la Décima Cuarta Brigada del Ejército Nacional. En Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 102, 19 de mayo de 1998. La Fiscalía, luego de informar sobre la acusación que se profirió contra el coronel y otros, señala: "Recientemente un juzgado regional de Bogotá condenó a otras personas", queriendo con ello señalar que el coronel fue absuelto. Así se informa en la página web de la embajada norteamericana, en http://usembassy.state.gov/colombia/wwwsdh00shtml

[16] Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 102, 19 de mayo de 1998.

[17] Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, s/n, 10 de junio de 2000. La responsabilidad del Estado colombiano en estos hechos fue declarada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia del 6 de diciembre de 2001.

[18] Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 60, 12 de mayo de 1999.

[19] Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 192, 20 de agosto de 1999.

de grupos armados al margen de la ley. Esta decisión se enmarca dentro de la investigación adelantada por la masacre de Trujillo II, perpetrada en ese municipio del Valle del Cauca, el 14 de septiembre de 1994[20].

El 9 de julio de 1999, la Unidad profirió resolución de acusación contra un coronel[21] y contra tres suboficiales, miembros de la Infantería de Marina, sindicados de pertenecer a grupos paramilitares en concurso con homicidio agravado. La medida se enmarca dentro de la investigación que se adelanta por las retenciones ilegales y posteriores homicidios de Fredy Francisco y Sifredy Arboleda, ocurridos en Tumaco (Nariño) los días 21 y 22 de abril de 1995[22].

En otra determinación, la Unidad resolvió llamar a juicio a un mayor de la Policía Nacional[23] por su presunta participación, en calidad de determinador, de la desaparición forzada de los reinsertados del Epl John Ricardo Ubaté y Gloria Bogotá, ocurrida el 19 de mayo de 1995 en la capital del país[24].

Como responsables del delito de tortura, la Unidad llamó a juicio a un coronel de Infantería de Marina, a dos capitanes, a un teniente y a tres suboficiales[25]. Según las investigaciones, en hechos acaecidos el 16 de diciembre de 1995 en el Batallón de Infantería de Marina n.° 2, acantonado en Tumaco (Nariño), varios infantes de marina fueron sometidos a torturas por estar presuntamente involucrados en la pérdida de un fusil M–14[26].

Con resolución de acusación también fue afectado un capitán de Infantería de Marina, por la masacre de Pichilín (Morroa–Sucre)[27], ocurrida el 4 de diciembre de 1996, en la cual perdieron la vida 12 personas[28].

---

20 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 186, 18 de agosto de 1999.

21 Se trata del mismo oficial llamado a juicio por la Fiscalía en el caso de las torturas a infantes de marina.

22 Fiscalía General de la Nación, Oficina de Prensa, *Avance de investigaciones*, s/n, s/f.

23 La competencia para investigar a este oficial fue atribuida a la Unidad por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en providencia del 14 de agosto de 1997, tras resolver el conflicto de competencia suscitado entre ésta y la Inspección General de la Policía Nacional.

24 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 199, 1999.

25 El coronel y uno de los suboficiales también fueron acusados de participar en otro delito: pertenecer a grupos paramilitares.

26 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 494, 13 de diciembre de 2000.

27 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, s/n, 24 de junio de 1998.

28 En relación con esta masacre, la Unidad también adoptó medidas de aseguramiento contra un agente de la Policía (ver *infra* II.A.2). Además, dictó resolución de acusación contra seis paramilitares (ver *infra* II.B.1).

La Unidad llamó a juicio a tres integrantes de las fuerzas armadas por conformación de grupos paramilitares en el departamento de Antioquia, durante los años 1996 y 1997. Un teniente coronel del Ejército Nacional, un soldado y un sargento segundo de la Policía Nacional fueron sindicados del delito de concierto para delinquir en la modalidad de organizar, fomentar o promover grupos de justicia privada[29].

Dentro del proceso adelantado por la masacre de 49 personas en Mapiripán (Meta), perpetrada por grupos paramilitares entre el 15 y el 20 de julio de 1997, la Fiscalía llamó a juicio, mediante resolución proferida el 7 de abril de 1999, al teniente coronel del Ejército Nacional Lino Hernández Sánchez Prado y a los sargentos de la misma institución Juan Carlos Gamarra Polo y José Miller Urueña Díaz[30], sindicados de los delitos de homicidio agravado, terrorismo y concierto para delinquir en la modalidad de complicidad y coautoría respectivamente[31].

Dentro de la investigación que se adelanta por el homicidio de dos indígenas y la desaparición forzada de otro más, ocurridos el 31 de octubre y el 2 de noviembre de 1997 en el caserío Bajo Grande, jurisdicción municipal de San Andrés de Sotavento (Córdoba), la Unidad llamó a juicio y privó de la libertad a un agente de la Policía Nacional, en calidad de presunto responsable de los delitos de secuestro y homicidio agravado[32].

Con resolución acusatoria proferida el 11 de junio de 1999 fueron afectados cuatro miembros de la Policía Nacional, como presuntos responsables de los delitos de homicidio agravado e incendio. La investigación se relaciona con la muerte de los hermanos Javier y José Rodríguez Flórez el 1º de marzo de 1998, mientras se encontraban detenidos en las instalaciones de la Sijin en Tunja (Boyacá), tras haber sido sorprendidos en posesión de estupefacientes[33].

---

29 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 69, 15 de marzo de 2001.

30 La competencia para investigar a estos tres militares fue atribuida a la Unidad por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en providencia del 18 de agosto de 1999, tras resolver el conflicto de competencia suscitado entre ésta y el Comandante del Ejército Nacional.

31 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 69, 21 de mayo de 1999. En relación con esta masacre, la Unidad profirió medida de aseguramiento contra el general Jaime Humberto Uscátegui Ramírez (ver *infra* II.A.2). Además, doce paramilitares fueron afectados con resolución de acusación (ver *infra* II.B.1).

32 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 273, 22 de septiembre de 1999.

33 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 142, julio de 1999. Con posterioridad, este proceso pasó a conocimiento de la justicia penal militar en virtud de la decisión proferida el 25 de noviembre de 1999 por la Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

La Unidad también llamó a juicio a un agente de la Policía Nacional, sindicado del delito de homicidio agravado en la persona de Juanito Cabrera Rodríguez. Los hechos ocurrieron el 2 de julio de 1998 mientras la víctima se encontraba detenida en las instalaciones de la Sijin de Bucaramanga (Santander), a la espera de ser puesta a disposición de la Fiscalía por el robo de más de 10 mil millones de pesos a la empresa Brinks S.A.[34].

El 6 de julio de 1999, la Fiscalía calificó con resolución de acusación el sumario adelantado contra un capitán, un teniente, un cabo primero y un cabo segundo, como presuntos autores materiales del delito de concierto para delinquir en la modalidad de fomento y promoción de los grupos paramilitares que operaban en Acandí (Chocó)[35].

Por la masacre de 11 campesinos en Tibú (Norte de Santander), ocurrida el 17 de julio de 1999 a manos de varios hombres que se identificaron como miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, la Unidad dictó ocho resoluciones de acusación. Los afectados con la medida, quienes se encuentran privados de la libertad, son dos mayores de la Policía y seis agentes, como presuntos responsables de los delitos de conformación de grupos paramilitares en concurso con homicidio y tentativa de homicidio[36].

El 28 de febrero de 2001, la Fiscalía llamó a juicio a un capitán retirado del Ejército Nacional, por la masacre perpetrada el 21 de agosto de 1999 en el corregimiento de La Gabarra (Norte de Santander), en la cual perdieron la vida 27 personas. El acusado, quien para la época de los hechos se desempeñaba como comandante del Batallón de Contraguerrilla n.° 46, fue sindicado de los delitos de pertenencia a grupos de sicarios, homicidio agravado y terrorismo[37].

---

34 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 001, 4 de enero de 1999. La competencia para investigar a este agente fue atribuida a la Unidad por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en providencia del 5 de noviembre de 1998, tras resolver el conflicto de competencia suscitado entre ésta y el comando del Departamento de Policía de Santander.

35 Fiscalía General de la Nación, Oficina de Prensa, *Avance de investigaciones*, s/n, s/f.

36 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 98, 2 de abril de 2001. Por esa masacre, la Unidad profirió resolución de acusación contra seis paramilitares (ver *infra* II.B.1).

37 El juicio contra este oficial se adelanta en el Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cundinamarca. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación inició en su contra investigación disciplinaria por su presunta responsabilidad y participación directa en los hechos. En la misma providencia el Ministerio Público decidió archivar la investigación disciplinaria que seguía contra un brigadier general retirado del Ejército Nacional, un coronel de la Policía Nacional, un coronel del Ejército y un mayor de la misma institución.

2. Medidas de aseguramiento

La Unidad profirió medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación contra los agentes de la Policía Nacional Omaldo Jesús Betancurt y Gilberto Ordóñez Muñoz, por la masacre de Villatina (Medellín) perpetrada el 15 de noviembre de 1992[38].

Con medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación fue afectado el mayor del Ejército Nacional Jorge Alberto Lázaro Vergel[39], por su presunta participación en la retención ilegal y posterior homicidio de Manuel Gilberto Omeara Miraval el 27 de agosto de 1994, en zona rural del municipio de San Martín (Cesar)[40].

Por el secuestro, la tortura y el homicidio de cuatro personas pertenecientes a la red Antonio Nariño de las Farc, cuyos cuerpos fueron hallados el 7 de septiembre de 1996 en el sitio denominado Altos de Mondoñedo (Cundinamarca), la Unidad profirió medida de aseguramiento de detención preventiva contra un capitán de la Policía Nacional y tres agentes de la misma institución[41].

Trece miembros del Ejército Nacional también fueron cobijados con medida de aseguramiento de detención preventiva, la cual se relaciona con los hechos ocurridos el 8 de septiembre de 1996, en el caserío Nuevo Caracol, jurisdicción municipal de Fortul (Arauca), donde integrantes del Batallón de Contraguerrilla n.° 24 dieron muerte a dos personas aduciendo que eran guerrilleros caídos en combate. Los afectados con la decisión son un teniente, tres cabos primeros y ocho soldados voluntarios[42].

---

38 Fiscalía General de la Nación, Op. Cit, nota 16. Este caso fue puesto en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Durante el trámite del mismo, las partes involucradas, estos es, el Estado colombiano y los familiares de las víctimas, llegaron a un acuerdo de solución amistosa, el 29 de julio de 2002.

39 Este oficial se encuentra vinculado a otras investigaciones por sus presuntos nexos con la organización paramilitar denominada "Los Macetos", que en el mes de enero de 1995 causó la muerte de varios pobladores del corregimiento de Puerto Patiño (Cesar).

40 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 128, 17 de junio de 1998. El conocimiento de estos hechos fue atribuido a la Unidad por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en providencia del 12 de noviembre de 1998 al resolver el conflicto de competencia suscitado entre aquélla y el Comandante de la Quinta Brigada del Ejército Nacional.

41 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 146, 14 de julio de 1998.

42 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 347, 12 de noviembre de 1999.

Igual determinación adoptó en relación con un mayor de la Policía Nacional, por su presunta participación en los hechos ocurridos en Pichilín, municipio de Morroa (Sucre), el 4 de diciembre de 1996, cuando perdieron la vida de forma violenta doce campesinos[43].

La Unidad impuso medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación contra el brigadier general Jaime Humberto Uscátegui Ramírez, por conducta omisiva frente a los delitos de homicidio y secuestro agravado, y por comportamiento activo respecto del delito de falsedad en documento público, en relación con la masacre perpetrada entre el 15 y el 20 de julio de 1997 en Mapiripán (Meta), en la cual fueron retenidas, torturadas y asesinadas 49 personas[44].

En otra determinación judicial, la Fiscalía afectó con medida de aseguramiento un capitán de la Policía Nacional, comandante del Sistema de Inteligencia Policial (Sipol) de Arauca (Arauca), por su presunta participación en la conformación y funcionamiento ilegal de la cooperativa de vigilancia y seguridad privada El Corral Ltda., aparentemente vinculada a la muerte de por lo menos 19 personas entre noviembre de 1997 y enero de 1998 en esa ciudad[45].

Por el delito de conformación de grupos paramilitares en los departamentos de Bolívar y Boyacá, fueron asegurados y privados de la libertad un mayor del Ejército Nacional, un capitán de la Policía Nacional y dos tenientes de la misma institución[46].

---

43 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 24, junio de 1998. En relación con esta masacre, la Unidad profirió resolución de acusación contra un oficial de la Infantería de Marina (ver *supra* II.A.1).

44 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 69, 21 de mayo de 1999. Con posterioridad, la investigación adelantada contra el general Uscátegui pasó a conocimiento de la justicia penal militar en virtud de la decisión proferida el 18 de agosto de 1999 por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que resolvió el conflicto de competencia positivo suscitado entre la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía y el Comandante del Ejército Nacional. Sin embargo, al revisar la acción de tutela presentada por la parte civil dentro del proceso, la Corte Constitucional, mediante sentencia SU–1184 de 2001, declaró la nulidad de la anterior decisión y ordenó al Consejo Superior de la Judicatura resolver nuevamente el conflicto de competencias suscitado de conformidad con los criterios expuestos en su sentencia C–358/97. El general Uscátegui goza actualmente de libertad provisional por no haberse calificado la investigación en los términos de ley. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, en desarrollo del proceso disciplinario seguido en su contra, impuso al general Uscátegui la sanción de separación absoluta de las fuerzas militares. En relación con esa masacre, la Unidad también dictó resolución de acusación contra otros miembros del Ejército (ver *supra* II.A.1). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sesión n.° 1585, el 4 de marzo de 2003, concluyó que el Estado colombiano es responsable por la violación de derechos padecida por las víctimas de la masacre de Mapiripán.

45 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 204, 25 de agosto de 1999.

46 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 43, 27 de febrero de 1998.

Un capitán y un teniente del Ejército Nacional, presuntos responsables de los delitos de homicidio agravado y conformación de grupos paramilitares, también fueron afectados con medida de aseguramiento y privados de la libertad dentro del proceso que se adelanta por la masacre del caserío La Cabuya, ubicado en límites de los departamentos de Arauca y Casanare, ocurrida el 19 de noviembre de 1998, cuando fueron asesinadas cinco personas, entre ellas una mujer embarazada[47].

Dentro de la investigación que se adelanta por el atentado contra el líder sindical Wilson Borja, perpetrado en Bogotá el 15 de diciembre de 2000, la Unidad impuso medida de aseguramiento contra el capitán retirado del Ejército Nacional Jorge Ernesto Rojas Galindo y el cabo retirado de la misma institución Juan Evangelista Basto Bernal[48].

B. Paramilitares

Durante el quinquenio a que se circunscribe el informe, los paramilitares fueron el grupo armado ilegal mayormente responsable de violaciones al derecho a la vida, de las cuales la masacre constituyó la modalidad delictiva de mayor recurrencia. Ya se indicó que más de la mitad de las medidas de aseguramiento (51,99%) proferidas por la Unidad durante el período que se analiza se adoptaron en contra de miembros de grupos paramilitares, al igual que casi la mitad (47,47%) de las resoluciones de acusación[49].

Además de las masacres, las providencias de la Unidad imponen detenciones preventivas o acusaciones por la conformación propiamente dicha de grupos paramilitares y por homicidios o atentados selectivos, dentro de los cuales

---

47 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 221 y 234, 8 y 16 de mayo de 2000, respectivamente.

48 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 49, 2 de marzo de 2001. En relación con este atentado, la Unidad dictó medidas de aseguramiento contra un paramilitar (ver *infra* II.B.2). Mediante *Boletín de prensa*, n.° 78, de 21 de marzo de 2002, la Fiscalía General de la Nación informó que los mencionados miembros del Ejército Rojas y Basto fueron acusados el 16 y 19 de diciembre de 2001, respectivamente, por tentativa de homicidio y concierto para delinquir. En el mismo boletín, se da cuenta que, con idéntica medida y por los mismos hechos, fue afectado, mediante resolución expedida el 24 de abril de 2001, el mayor del Ejército Nacional César Alonso Maldonado Vidales, en calidad de supuesto determinador de homicidio en grado de tentativa agravada y conformación de grupos paramilitares. Este oficial, quien se encontraba privado de la libertad en el Batallón de Policía Militar n.° 13 de Bogotá, fue dejado en libertad el 25 de abril de 2002 por vencimiento de términos. Ver "Libre presunto autor intelectual del atentado a Wilson Borja", periódico *El Espectador*, 30 de abril de 2002, en www.elespectador.com.judicial.nota2.htm

49 Ver *supra* II.

sobresalen los asesinatos de Eduardo Umaña Mendoza y Jaime Garzón, así como el atentado a Wilson Borja.

En varias de las acusaciones y medidas de aseguramiento, en calidad de copartícipes, aparecen los cabecillas de los grupos paramilitares Carlos Castaño Gil y Salvatore Mancuso. Llama la atención que la Unidad igualmente vinculó a Fidel Castaño Gil al menos a dos hechos delictivos sobresalientes –masacre de Puerto Alvira (Meta) y asesinato de dos investigadores del Cinep–, merced quizá al hecho de no encontrarse probada procesalmente su muerte.

1. Resoluciones de acusación

La Unidad llamó a juicio Jairo Iván Galvis Brochero, alias "Media Vida", Waldo Patiño García, alias "Talero", Miguel Osuna Gómez, alias "Ojos de Loca", Diego Viáfara Salinas, alias "El Médico", y Luz Marina Ruiz Gómez, en calidad de presuntos responsables del homicidio agravado de 19 comerciantes, ocurrido entre el 6 y el 20 de octubre de 1987 en la inspección de Puerto Araujo, municipio de Cimitarra (Santander)[50].

Por la masacre perpetrada en el municipio de Segovia (Antioquia) el 11 de noviembre de 1988, fueron llamados a juicio Fidel Castaño Gil y otra persona, sindicados de los delitos de terrorismo, concierto para delinquir, lesiones personales y homicidio con fines terroristas[51].

Con resolución de acusación también fueron afectados dos personas, como presuntos responsables de organizar grupos armados al margen de la ley. La medida se relaciona con los hechos ocurridos el 9 de diciembre de 1993 en la

---

[50] Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 186, 18 de agosto de 1999. Por estos mismos hechos, Alonso de Jesús Baquero, Marceliano Panesso Ocampo y Nelson Lesmes Leguizamón fueron condenados a 30 años de prisión por un juez de la República. Por sus presuntos vínculos con los grupos paramilitares responsables de esta masacre la justicia penal militar adelantó investigación contra el general retirado del Ejército Nacional Farouk Yanine Díaz, el teniente coronel Hernando Navas Rubio, el mayor "scar de Jesús Echandía Sánchez y el sargento primero Otoniel Fernández Arciniegas. El 18 de junio de 1997, el entonces comandante del Ejército, mayor general Manuel José Bonett Locazo, los absolvió de toda responsabilidad en los hechos. En contraste, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sentencia del 12 de junio de 2002, desestimó la excepción preliminar de "violación del debido proceso por omisión de los procedimientos adoptados de buena fe para cumplir en mejor forma los propósitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", presentada por el Estado colombiano y resolvió continuar con el conocimiento del caso.

[51] Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 71, 27 de marzo de 1998. Por estos mismo hechos, la Unidad profirió resolución de acusación contra un coronel retirado del Ejército Nacional (ver *supra* II.A.1).

finca Los Cativos, ubicada en el municipio antioqueño de Apartadó, cuando 12 campesinos perdieron la vida a manos de un grupo de hombres armados[52].

Por la masacre de Trujillo (Valle del Cauca), perpetrada el 14 de septiembre de 1994 en ese municipio, fueron llamados a juicio Henry Loaiza Cevallos, alias "El Alacrán", y cuatro personas más, en calidad de presuntos responsables de los delitos de homicidio y de conformación de grupos armados al margen de la ley[53].

En otra decisión judicial, la Fiscalía llamó a juicio a dos personas, sindicadas de la conformación de grupos armados al margen de la ley en el municipio antioqueño de La Ceja. Según las investigaciones realizadas, serían responsables de la muerte de al menos 50 personas durante 1994[54].

Con resolución de acusación también fueron afectadas cinco personas, por su presunta participación en el homicidio de diez personas y las lesiones personales causadas a siete más en el barrio Policarpa del municipio antioqueño de Apartadó en abril de 1996. Posteriormente, fueron acusadas en calidad de autores materiales dos personas[55].

En calidad de coautores de los delitos de homicidio agravado en concurso con conformación de grupos armados al margen de la ley, fueron llamadas a juicio tres personas. La medida judicial estuvo motivada en hechos ocurridos en el caserío Coredó, jurisdicción de Juradó (Chocó), donde el 11 de mayo de 1996 integrantes de grupos armados al margen de la ley ultimaron a nueve habitantes de esa población[56].

Otras de las resoluciones de acusación dictadas afectan a Salomón Farid Chadid, Salvatore Mancuso y cuatro personas más, por la masacre de Pichilín en Morroa (Sucre) perpetrada el 4 de diciembre de 1996. En esa masacre, perdieron la vida doce campesinos[57].

---

52 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 397, 29 de septiembre de 2000.

53 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 186, 18 de agosto de 1999. Por esta masacre, la Unidad dictó resolución de acusación contra dos agentes de Policía (ver *supra* II.A.1).

54 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 337, 29 de octubre de 1999.

55 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 220, 14 de octubre de 1998.

56 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 262, 6 de junio de 2000. Por estos hechos, la Unidad profirió medidas de aseguramiento contra otros tres paramilitares (ver *infra* II.B.2).

57 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 390, 25 de septiembre de 2000. Por estos mismos hechos, la Fiscalía acusó a un capitán de Infantería de Marina y dictó medida de aseguramiento de detención preventiva contra un mayor de la Policía Nacional (ver *supra* II.A.1 y II.A.2).

Por el homicidio de los investigadores del Cinep, Elsa Alvarado y Mario Calderón, y de Carlos Alvarado, padre de Elsa, ocurrido en Bogotá el 19 de mayo de 1997, fueron llamados a juicio Fidel y Carlos Castaño Gil y otras ocho personas más, como presuntos responsables de los delitos de homicidio agravado y concierto para delinquir[58].

El 7 de abril de 1999, la Unidad profirió resolución de acusación contra Carlos Castaño Gil y seis personas más, por los hechos ocurridos el 15 de julio de 1997, en el municipio de Mapiripán (Meta), en los cuales fueron retenidas, torturadas y asesinadas 49 personas[59].

Igual determinación se adoptó en relación con dos personas, como presuntos responsables de conformación de grupos armados al margen de la ley. Esta decisión se enmarca dentro de la investigación que se adelanta por la muerte violenta de siete personas en septiembre de 1997, en el barrio Palenque del municipio antioqueño de La Ceja[60].

La Unidad llamó a juicio, por conformación de grupos paramilitares, a cinco personas relacionadas con el funcionamiento ilegal de la cooperativa de vigilancia y seguridad privada El Corral Ltda., vinculada presuntamente a la muerte de por lo menos 19 personas y a la desaparición forzada de otras dos, durante los meses de noviembre de 1997 y enero de 1998 en Arauca (Arauca)[61].

Por el homicidio del abogado y defensor de derechos humanos Eduardo Umaña Mendoza, perpetrado en Bogotá el 18 de abril de 1998, la Unidad llamó a juicio a tres personas, sindicadas de concierto para delinquir, y a otra, sindicada además del delito de homicidio con fines terroristas[62].

---

58 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 202, 25 de agosto de 1999. La juez segunda especializada de Bogotá profirió condena de 60 y 45 años de cárcel, respectivamente, contra Juan Carlos González y Walter José Álvarez, en calidad de autores materiales, y de 55 y 20 meses de prisión, respectivamente, contra Pablo Vanderley Vargas y Gabriel Jaime Álvarez, en calidad de cómplices del ilícito.

59 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 69, 21 de mayo de 1999. Por estos mismos hechos, la Fiscalía acusó a tres militares del Ejército (ver *supra* II.A.1). Además, impuso medida de aseguramiento contra el general Uscátegui (ver *supra* II.A.2).

60 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 211, 26 de agosto de 1999.

61 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 350, 16 de noviembre de 1999. Dentro de esta investigación también se encuentran vinculados miembros de la Fuerza Pública (ver *supra* II.A.2).

62 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 363, 25 de noviembre de 1999.

Por la masacre de Puerto Alvira (Meta), perpetrada el 4 de mayo de 1998, la Unidad llamó a juicio a Fidel Antonio y Carlos Castaño Gil y cuatro personas más, en calidad de coautores de homicidio agravado en concurso con los delitos de hurto calificado y agravado, concierto para delinquir y terrorismo[63].

Dentro de la investigación que se adelanta por los hechos ocurridos el 9 y 10 de enero de 1999, cuando hombres armados irrumpieron en la inspección El Tigre, jurisdicción municipal de La Hormiga (Putumayo) provocando la muerte de 24 personas, una persona fue afectada con resolución acusatoria como presunto responsable de los delitos de homicidio agravado, concierto para delinquir, terrorismo y hurto agravado y calificado[64].

La Unidad llamó a juicio a una persona, por su presunta participación en la masacre de Tibú (Norte de Santander), perpetrada el 29 de mayo de 1999, por un grupo de hombres armados que sindicó a sus víctimas de ser colaboradoras de las guerrillas[65].

La Unidad dictó seis resoluciones de acusación contra igual número de personas, por la masacre de once campesinos en Tibú (Norte de Santander), ocurrida el 17 de julio de 1999 a manos de varios hombres que se identificaron como miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia. Los afectados con la medida son seis personas[66].

Con resolución de acusación también fueron afectadas cinco personas, como presuntos autores del delito de conformación de grupos armados al margen de la ley en San José del Guaviare (Guaviare) en 1999. Se investiga, además, si estas personas podrían haber hecho parte del grupo responsable de las masacres de Mapiripán y Puerto Alvira (Meta), el 15 julio de 1997 y el 4 de mayo de 1998, respectivamente[67].

Dentro de la investigación que se adelanta por la masacre de 38 campesinos, perpetrada el 18 de febrero de 2000 en el corregimiento de El Salado, municipio

---

63 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 42, 26 de febrero de 2001.
64 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 333, 28 de octubre de 1999.
65 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 63, 9 de marzo de 2001.
66 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 98, 2 de abril de 2001. Por estos hechos, la Unidad dictó resolución acusatoria contra ocho miembros de la Policía Nacional (ver *supra* II.A.1).
67 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 354, 18 de noviembre de 1999.

de El Carmen de Bolívar (Bolívar), a manos de un grupo de hombres armados que se identificaron como miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, la Unidad Nacional de Derechos Humanos profirió resolución de acusación contra 15 personas sindicadas de conformación de grupos paramilitares y homicidio agravado[68].

2. Medidas de aseguramiento

La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía dictó medida de aseguramiento contra tres personas, por la masacre de la vereda La Siete del municipio de Cimitarra (Santander), perpetrada el 3 de abril de 1987[69].

Igual determinación adoptó en relación con Víctor Rafael Triana Arias, alias "Botalón", presunto comandante de los grupos paramilitares que operan en Puerto Boyacá. La decisión se enmarca dentro de la investigación que se adelanta por el homicidio, el 8 de mayo de 1988 en la vereda Corcovada del municipio de Cimitarra (Santander), por un grupo armado al margen de la ley, de diez personas por considerarlas auxiliadoras de las guerrillas. Luego del homicidio, los victimarios descuartizaron y lanzaron al río Carare los cadáveres de las víctimas[70].

Tres personas también fueron aseguradas, como presunta coautora y supuestas coautoras, de los delitos de homicidio agravado en concurso con conformación de grupos paramilitares. La medida tuvo como base los hechos ya descritos ocurridos en el caserío Coredó, jurisdicción de Juradó (Chocó), el 11 de mayo de 1996[71].

Otras de las medidas de aseguramiento dictadas cobijan a tres personas, por la muerte violenta de cuatro indígenas ocurrida el 5 de junio de 1996 en la vereda El Martillo, San Antonio de Palmito (Córdoba)[72].

Con medida de aseguramiento de detención preventiva también fueron cobijados Salvatore Mancuso Gómez y otra persona, como presuntos coautores

---

68 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 60, 19 de marzo de 2001.

69 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 102, 1998. La Fiscalía profirió resolución inhibitoria a favor del general retirado Rito Alejo del Río dentro de la investigación que se adelanta por estos hechos.

70 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 72, 26 de mayo de 1999.

71 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 275, 13 de junio de 2000. Por esos delitos, la Unidad profirió resolución de acusación contra otros tres paramilitares (ver *supra* II.B.1).

72 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 142 y 228, julio y 3 de septiembre de 1999, respectivamente.

y responsables de los punibles de concierto para delinquir, en concurso con homicidio, hurto calificado y agravado. La medida se relaciona con la masacre de 17 personas en inmediaciones de Builópolis y El Aro, jurisdicción del municipio de Ituango (Antioquia), entre el 22 y 26 de octubre de 1997[73].

La Unidad afectó con medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación a tres personas, por los delitos de homicidio agravado y conformación de grupos armados al margen de la ley. Esta determinación se relaciona con la masacre de Dabeiba (Antioquia), ocurrida el 22 de noviembre de 1997, en la cual perdieron la vida más de 15 personas[74].

Como presuntos responsables de conformación de los grupos paramilitares que actuaron en Pie de Pató, Alto Baudó (Chocó), en diciembre de 1997 y enero de 1998, fueron afectadas tres personas con medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación[75].

Por la masacre de Puerto Alvira (Meta), perpetrada el 4 de mayo de 1998, fue afectado con medida de aseguramiento y privación efectiva de la libertad una persona, en calidad de autor de homicidio agravado, hurto calificado y agravado, terrorismo, concierto para delinquir, porte ilegal de armas y utilización ilegal de uniformes e insignias de uso privativo de las fuerzas militares[76].

Como presuntos responsables de los delitos de homicidio múltiple, secuestro extorsivo y paramilitarismo, fueron asegurados Mario Jaimes Mejía, alias "Panadero", y dos personas más, quienes se encuentran vinculados a la investigación que se adelanta por la muerte de 11 personas y la desaparición forzada (calificada por la Fiscalía como secuestro) de 25 más en la ciudad de Barrancabermeja (Santander), el 16 de mayo de 1998[77].

La Unidad adoptó medida de aseguramiento respecto de diez personas, por la supuesta conformación de un grupo paramilitar denominado "Los Chachos" o "La Oficina de Envigado", a la que se le atribuye la muerte de por lo menos 23 personas en julio y agosto de 1998, en Envigado (Antioquia)[78].

---

73 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 52, 2 de marzo de 2001.
74 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 257, 15 de septiembre de 1999.
75 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 192, 20 de agosto de 1999.
76 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 470, 27 de noviembre de 2000.
77 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, s/n, 21 de julio de 1999 y 16 de enero de 2001.
78 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 121, 7 de julio de 1999.

Con idéntica decisión fue afectada una persona, como presunto responsable del homicidio agravado de nueve habitantes del corregimiento de Puerto Nuevo Zabaleta, jurisdicción municipal de San José de la Fragua (Caquetá), ocurrido el 6 de marzo de 1999[79].

La Unidad profirió medida de aseguramiento de detención preventiva contra una persona, en calidad de presunto autor material del homicidio agravado del periodista Jaime Hernando Garzón Forero, perpetrado el 13 de agosto de 1999 en Bogotá. En calidad de determinador del ilícito la Fiscalía aseguró a Carlos Castaño Gil mediante resolución del 29 de junio de 2000[80].

Por la masacre perpetrada el 21 de agosto de 1999 en el municipio de La Gabarra (Norte de Santander), la Unidad impuso medida de aseguramiento a dos personas, como presuntos responsables de colaborar con grupos de sicarios[81].

Por el secuestro y posterior homicidio del gobernador del cabildo indígena de Orito (Putumayo), Ovidio Mosique, ocurrido el 6 de noviembre de 2000 en el municipio de Puerto Asís (Putumayo), la Fiscalía impuso medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación contra una persona, como presunto responsable de los delitos de homicidio y paramilitarismo[82].

Dentro de la investigación que se adelanta por el atentado contra el líder sindical Wilson Borja, perpetrado en Bogotá el 15 de diciembre de 2000, la Unidad impuso medida de aseguramiento contra una mujer que fue sindicada por los punibles de homicidio en grado de tentativa en concurso con paramilitarismo[83].

---

79 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 411, 5 de octubre de 2000.

80 Fiscalía General de la Nación, Op. cit., nota 7, pág. 63. El 12 de marzo de 2002 la Fiscalía dictó resolución de acusación y el juicio se inició ante el Juzgado Séptimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá el 17 de junio de 2002.

81 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 470, 27 de noviembre de 2000. Por esta masacre, la Unidad dictó resolución de acusación contra el capitán del Ejército retirado Luis Fernando Campuzano (ver *supra* II.A.1).

82 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 8, 9 de enero de 2001.

83 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 3, 3 de enero de 2001. Con posterioridad, la Unidad decidió precluir la investigación que se adelantaba en su contra. Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.º 78, 21 de marzo de 2002. Por este atentado, fueron acusados dos oficiales y un suboficial del Ejército Nacional (ver *supra* II.A.2).

C. Guerrillas

De la misma forma que la Unidad centró buena parte de su actividad en el aseguramiento y acusación de paramilitares por la comisión de masacres, en el caso de las guerrillas, su labor estuvo concentrada en las tomas sangrientas padecidas por muchos municipios, tales como Mitú (Vaupés), Guayabetal (Cundinamarca), Juradó (Chocó), San Luis (Antioquia), Roncesvalles (Tolima), Nariño y Vigía del Fuerte (Antioquia). También fueron causa de las medidas judiciales adoptadas por la Unidad las masacres, los secuestros y los ataques directos hechos a la Fuerza Pública. Sobresale aquí la actividad investigadora de la Unidad en relación con la masacre de la comisión judicial en Usme (Cundinamarca), el arrasamiento de Machuca en Segovia (Antioquia), el secuestro y homicidio agravado de tres indigenistas estadounidenses, el secuestro de los 46 pasajeros de Avianca y el asalto a la base militar de Las Delicias (Putumayo) y al cerro de Patascoy (Nariño–Caquetá). En varios de los actos delictivos investigados, la Unidad halló comprometidos a la totalidad del Secretariado de las Farc o a muchos de sus miembros.

1. Resoluciones de acusación

La Unidad profirió resolución de acusación contra una persona, sindicada de ser autor material de los delitos de homicidio agravado, tentativa de homicidio, rebelión y extorsión. Esta decisión se enmarca dentro de la investigación que se adelanta por la masacre de una comisión judicial, integrada por el juez 75 de instrucción criminal, un médico legista, un procurador judicial y miembros del Cuerpo Técnico de Policía Judicial y de la Sijin, perpetrada el 26 de noviembre de 1991, en el municipio de Usme (Cundinamarca), en la cual perdieron la vida nueve personas y cuatro más resultaron heridas[84].

La Unidad también llamó a juicio, mediante resolución proferida el 3 de marzo de 2000, a dos personas, como presuntas autoras de homicidio y lesiones

---

[84] Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 152, 27 de julio de 1999. Dentro de esta misma investigación, la Fiscalía acusó, en el mes de agosto de 1996, a Pedro Antonio Marín, alias "Tirofijo", Jorge Briceño Suárez, alias "Mono Jojoy", Luis E. Devia, alias "Raúl Reyes", Julio Enrique Rincón, alias "Nelson Robles", y Josué Eliseo Prieto, sindicados del delito de homicidio con fines terroristas. El 4 de mayo de 2002, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá profirió sentencia condenatoria de 30 años de prisión contra Manuel Marulanda Vélez, en calidad de coautor del múltiple homicidio. La sentencia también cobija a Luis Antonio Devia, alias "Raúl Reyes", y a Jorge Briceño Suárez, alias "Mono Jojoy", en calidad de autores intelectuales del hecho.

personales con fines terroristas, hurto agravado y calificado. Con igual decisión fue afectado el 22 de septiembre del mismo año, otra persona, como presunto determinador de homicidio agravado, lesiones personales con fines terroristas y terrorismo. Estas medidas se relacionan con los hechos acaecidos en el municipio de Puracé (Caldas), el 2 de noviembre de 1994, en los que perdieron la vida once integrantes de la Fuerza Pública y dos civiles a causa de la emboscada perpetrada por miembros de las Farc y el Eln a tres vehículos de la Policía Nacional que se desplazaban por la vereda Chapio[85].

Con resolución del 30 de junio de 1999, se calificó el mérito del sumario dentro del proceso adelantado por el asalto a la base militar de Las Delicias (Putumayo), ocurrido el 30 de agosto de 1996, en el que perdieron la vida 28 militares y otros 60 fueron secuestrados. Con esta decisión se llamó a juicio en calidad de sindicados de los delitos de rebelión, homicidio y secuestro extorsivo a varios miembros del Secretariado de las Farc[86].

Trece integrantes de las Farc también fueron cobijados con resolución de acusación dentro de la investigación que se adelanta por el ataque efectuado el 21 de diciembre de 1997 al cerro de Patascoy, situado en límites de los departamentos de Nariño y Caquetá, en el que perdieron la vida 10 militares, ocho más resultaron heridos y otros 18 fueron secuestrados. Entre los afectados con la medida se encuentran Luciano Marín Naranjo, alias "Iván Márquez", Rodrigo Londoño Echeverri, alias "Timoleón Jiménez", Pedro Antonio Marín, alias "Tirofijo", y Jorge Briceño Suárez, alias "Mono Jojoy"[87].

La Fiscalía también llamó a juicio, mediante resolución del 25 de junio de 1999, a una persona, como presunto cómplice del delito de terrorismo. Esta medida se relaciona con los hechos ocurridos el 18 de octubre de 1998, cuando guerrilleros del Eln dinamitaron un tramo del oleoducto central, causando el derrame y la explosión de cerca de 30.000 barriles de petróleo que arrasaron con el caserío Machuca, ubicado en el municipio de Segovia (Antioquia), provocando la muerte a 66 civiles y heridas a 40 más[88].

---

85 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 397, 29 de septiembre de 2000.

86 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 122, 7 de julio de 1999. Por estos hechos, ya fueron condenados Luis Andrés Figueroa Marín, alias "Albeiro", y Gilberto Torres Vallejo, alias "Camilo", por los delitos de homicidio y secuestro.

87 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 143, 10 de mayo de 2001.

88 Fiscalía General de la Nación, Oficina de Prensa, Op. cit., nota 35.

En otra decisión judicial, la Unidad dictó resolución de acusación contra una persona por la toma del municipio de Mitú (Vaupés) en los dos primeros días del mes de noviembre de 1998, durante la cual perdieron la vida 30 personas y 60 más fueron secuestradas[89].

Con resolución de acusación también fueron afectados Germán Briceño Suárez, alias "Grannobles", y otra persona, como supuestos responsables del secuestro y homicidio agravado de tres indigenistas estadounidenses, ocurrido el 25 de febrero de 1999 en la vía que de Cubará (Boyacá) conduce a Saravena (Arauca)[90].

Dentro de la investigación que se adelanta por la toma del municipio de San Luis (Antioquia) por los Frentes 9 y 47 de las Farc, ocurrida el 11 de diciembre de 1999, la Unidad profirió resolución acusatoria contra una persona, quien se encuentra sindicada de los delitos de homicidio agravado en concurso con secuestro agravado, terrorismo y rebelión[91].

Por la toma del municipio de Guayabetal (Cundinamarca), durante los días 15 y 16 de enero de 2000, fue llamado a juicio Henry Castellanos Garzón, alias "Romaña", en calidad de coautor determinador del delito de homicidio con fines terroristas[92].

Con igual determinación también se afectó a una persona por la toma del municipio de Juradó (Chocó) por el Bloque Noroccidental de las Farc, el 12 de diciembre de 2000. En el combate perdieron la vida 25 personas, entre infantes de marina y agentes de la Policía Nacional. El acusado se encuentra sindicado de ser coautor de los delitos de rebelión en concurso con terrorismo, homicidio agravado y secuestro simple[93].

2. Medidas de aseguramiento

La Unidad dictó medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación contra un supuesto integrante de las Farc, como presunto

---

89 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 73, 16 de marzo de 2001.

90 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 388, 21 de septiembre de 2000. Estas personas fueron condenadas por el Juzgado Segundo Especializado de Cúcuta a 40 años de prisión y al pago de 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

91 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 66, 13 de marzo de 2001.

92 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 72, 16 de marzo de 2001.

93 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 178, 13 de julio de 2001.

responsable de los delitos de homicidio agravado y rebelión. La medida se relaciona con los hechos ocurridos el 14 de febrero de 1996, cuando perdieron la vida de forma violenta 11 trabajadores de la finca bananera Osaka, situada en el municipio de Carepa (Antioquia)[94].

Con idéntica determinación se afectó a un supuesto comandante del Frente José Antonio Galán del Eln, por la destrucción del caserío Machuca (Antioquia), ocurrido el 18 de octubre de 1998[95].

Por el homicidio de los tres indigenistas estadounidenses, ocurrido el 25 de febrero de 1999, fueron asegurados Jorge Briceño Suárez, alias "El Mono Jojoy", y otra persona, como presuntos responsables del delito de secuestro en concurso homogéneo con rebelión, hurto calificado y agravado[96].

Con medida de aseguramiento de detención preventiva también fueron afectados Henry Castellanos Garzón, alias "Romaña", y otros diez integrantes de las Farc, en calidad de presuntos responsables de los delitos del homicidio agravado de 38 militares en área rural del municipio de Gutiérrez (Cundinamarca), el 8 de julio de 1999[97].

Por el secuestro de los 46 pasajeros y la tripulación del avión Fokker de Avianca que cubría la ruta Bucaramanga–Bogotá, ocurrido el 12 de abril de 1999, la Unidad profirió medida de aseguramiento contra José María Ballestas Tirado, Erlington Chamorro, alias "Antonio García", Israel Ramírez Pineda, alias "Pablo Beltrán", y Ever Castillo Sumaleva, alias "El Gallero", miembros del Comando Central del Eln. Todos ellos fueron sindicados de los delitos de rebelión, secuestro extorsivo agravado, homicidio culposo y apoderamiento y desvío de aeronave[98].

Por la incursión de las Farc a la población de Nariño (Antioquia), realizada entre el 30 de julio y el 1º de agosto de 1999, la Unidad dictó medida de aseguramiento contra dos personas, como presuntos coautores de terrorismo,

---

94 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, s/n, 21 de julio de 1999. Por estos hechos, ya fue condenado Fredy Montalvo de la Rosa, alias "Papujo", comandante del V Frente de las Farc.

95 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 76, 29 de mayo de 1999.

96 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 430 y 458, 19 de octubre y 16 de noviembre de 2000, respectivamente.

97 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 80, 23 de marzo de 2001.

98 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 95, 31 de marzo de 2001.

homicidio múltiple agravado, lesiones personales, secuestro extorsivo agravado y hurto calificado y agravado[99].

Idéntica determinación fue proferida en contra de dos personas, presuntos miembros del Frente 34 de las Farc, por la toma a Vigía del Fuerte (Antioquia) ocurrida el 25 de marzo de 2000, en donde perdieron la vida 26 personas, entre ellas 21 policías[100].

Dentro de la investigación que se adelanta por el secuestro de nueve personas ocurrido el 22 de abril de 2000 en la vía que de Anserma conduce a Riosucio (Caldas), la Unidad dictó medida de aseguramiento de detención preventiva y logró la detención de seis presuntos integrantes del Frente Oscar William Calvo, disidencia del Epl, sindicados de los delitos de secuestro extorsivo agravado en concurso con rebelión y lesiones personales[101].

Otro presunto guerrillero también fue asegurado en calidad de presunto coautor de los delitos de homicidio múltiple agravado con fines terroristas, terrorismo, hurto calificado y agravado en concurso heterogéneo y sucesivo. Los hechos materia de la investigación ocurrieron el 14 y 15 de julio de 2000 cuando miembros de la columna Jacobo Prías Álape de las Farc incursionaron en el municipio de Roncesvalles (Tolima), causando la muerte de 13 policías y dos civiles y la desaparición de otras dos personas[102].

En otra decisión judicial, la Unidad Nacional de Derechos Humanos profirió medida de aseguramiento de detención preventiva, sin beneficio de excarcelación, en contra de una persona, como presunto responsable de los delitos de rebelión y encubrimiento por favorecimiento. La medida se relaciona con la muerte de siete excursionistas que fueron secuestrados el 6 de febrero de 2001 por miembros de las Farc en la vereda El Congreso, jurisdicción del municipio de Belén (Huila)[103].

---

99 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 470, 27 de noviembre de 2000.
100 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 138, 4 de mayo de 2001.
101 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 308, 11 de julio de 2000.
102 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 181, 18 de julio de 2001.
103 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, n.° 68, 14 de marzo de 2001.

III. Balance del quinquenio y problemas que continuó acusando la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación

La descripción de la labor adelantada por la Fiscalía General de la Nación en este período muestra importantes esfuerzos por parte de la Unidad de Derechos Humanos y el Cuerpo Técnico de Investigaciones en la lucha contra los responsables de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario[104]. Las investigaciones reseñadas, que involucran a agentes del Estado, paramilitares y guerrilleros, dejan entrever un compromiso serio de parte de la Fiscalía General de la Nación, durante el período analizado, de investigar las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, cualesquiera sean los responsables de las mismas. Apoyada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Unidad procuró mantener dentro de su órbita funcional casos de graves violaciones a los derechos humanos, cometidas por agentes estatales, aunque con graves excepciones, como se verá más adelante.

No obstante los importantes avances logrados, la Unidad adoleció también de deficiencias e inconsistencias en el período 1997–2001, que hacen de su gestión frente a la impunidad una labor valiosa pero insuficiente. En efecto, en el período analizado se acentuaron problemas ya acusados y surgieron otros que demandan la atención urgente para evitar el decaimiento de la Unidad en la lucha contra la impunidad en materia de derechos humanos y derecho humanitario para lo cual fue concebida. Entre tales problemas puede mencionarse la escasez de presupuesto, la arbitrariedad de los criterios para la escogencia de casos a cargo de la Unidad, la ausencia de protección para sus funcionarias y funcionarios, la falta de firmeza frente al fuero militar, la falta de colaboración de la Fuerza Pública en materia de órdenes de captura y práctica de pruebas, y la ausencia de coordinación entre las distintas unidades de la Fiscalía.

A. Déficit presupuestal

Respecto a las apropiaciones presupuestales asignadas a la Fiscalía General de la Nación para las vigencias de 1997 a 2001, en el caso de los gastos generales la reducción fue del 35% en términos nominales y del 49,6% en términos

---

[104] A una conclusión semejante arribó Human Rights Watch. Ver Human Rights Watch, *La Sexta División. Relaciones militares–paramilitares y la política estadounidense en Colombia*, Washington D.C., Human Rights Watch, 2001, pág. 4 y 67.

reales[105]. Según el ex fiscal general de la Nación, Alfonso Gómez Méndez, los recortes presupuestales a que ha sido sometida la Fiscalía General de la Nación amenazan a la Unidad de Derechos Humanos con una parálisis[106], pues muchos de los desplazamientos que los fiscales se ven obligados a hacer para cumplir con sus funciones han tenido que ser suspendidos por falta de presupuesto[107].

Los recortes presupuestales también han incidido en el programa de protección de testigos. Muchas de las personas que han colaborado activamente con la Fiscalía para determinar responsabilidades en casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario se han encontrado de pronto por fuera del programa, pues la protección, por lo general, sólo cubre tres meses, luego de los cuales el testigo queda desprotegido. Esta situación resulta sumamente preocupante si se tiene en cuenta que, en muchos casos, dada la difícil situación del país, la efectiva colaboración que los testigos de este tipo de crímenes ofrecen a los investigadores se encuentra condicionada a su inclusión en el programa de protección.

B. Ausencia de criterios claros y unívocos de asignación de competencias

El hecho de que el conocimiento de graves infracciones al derecho humanitario no haya sido asignado a la Unidad, sino a otras unidades especiales, deja entrever la ausencia de criterios claros y unívocos de asignación de competencias al interior de la Fiscalía. Ejemplo de ello fueron los siguientes casos: el secuestro masivo llevado a cabo el 30 de mayo de 1999 por guerrilleros del Eln en la iglesia La María de la ciudad de Cali, los secuestros masivos cometidos por guerrilleros de las Farc en la vía al Llano y en el edificio Miraflores de la ciudad de Neiva el 24 de marzo de 1998 y el 27 de julio de 2001, respectivamente, y la masacre perpetrada el 18 de enero de 1989 por paramilitares en La Rochela, jurisdicción del municipio de Simacota (Santander)[108]. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas ha subrayado esa falla en la administración de justicia en Colombia:

---

105 Fiscalía General de la Nación, Op. cit., nota 7, pág. 151.

106 "Sin presupuesto Unidad de Derechos Humanos", diario *El Tiempo*, 18 de noviembre de 2000, en Human Rights Watch, Op. cit., nota 104, pág. 75.

107 El informe de Human Rigths Watch relata cómo, durante una entrevista, uno de los fiscales adscritos a la Unidad trataba de conseguir un cupo en uno de los helicópteros del Ministerio de Interior para que un colega suyo pudiera desplazarse al departamento del Valle a investigar unas masacres. Op. cit., nota 111, pág. 75.

108 Aunque cuando esta masacre tuvo lugar la Unidad no había sido creada (ni siquiera la Fiscalía existía), nada obstaba para que, luego de verificado el hecho, la Unidad asumiera la investigación tal como sucedió en casos similares como los de Segovia, Trujillo y la masacre de los 19 comerciantes en Cimitarra (Santander).

> "Esto demuestra que los criterios de selección de casos en la Fiscalía no mantienen una claridad y coherencia suficientes para potenciar al máximo el trabajo de la Unidad y pone en evidencia la necesidad de establecer reglas claras y objetivas que disminuyan la excesiva discrecionalidad de la Dirección Nacional de Fiscalías"[109].

Tampoco existen criterios claros para la distribución de los expedientes en el interior de la Unidad. Según informaciones de los propios fiscales de la Unidad, el reparto del trabajo depende del talante de cada coordinador. Así, al comienzo se tenía una razonable distribución de expedientes teniendo en cuenta que a cada fiscal se le había asignado un territorio sobre el cual desplegar su actividad investigadora; luego la distribución dependía de la carga laboral que cada fiscal tuviese. No son manifiestos, por el contrario, criterios tales como especialidad en cierto tipo de investigaciones, experiencia en la investigación de ciertos casos, estrecha relación de los mismos, etc. A ello se agrega la absoluta discrecionalidad de los coordinadores de la Unidad para reasignar el caso a un fiscal distinto al que venía trabajando la investigación y la existencia de fiscales especiales designados por la Dirección Nacional de Fiscalías, sustrayendo así el proceso de la competencia de la Unidad.

C. Ausencia de garantías de seguridad para el desarrollo de la labor de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación

Frente a las constantes amenazas que pesan sobre fiscales de la Unidad, hubo poca o ninguna respuesta institucional. Entre 1997 y febrero de 2001, 83 funcionarias y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación perdieron la vida de forma violenta en el país a manos de grupos guerrilleros y paramilitares que no han dudado en declararlos como objetivos militares. En el mismo período, 36 servidores fueron secuestrados, unos por las guerrillas y otros por los paramilitares[110]. Además, un número indeterminado de funcionarias y funcionarios de la Fiscalía tuvieron que salir del país.

---

[109] Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia (del 1 de enero al 31 de diciembre de 2000)*, doc. E/CN.4/2001/15, abril de 2001, párr. 152.

[110] Fiscalía General de la Nación, Op. cit., nota 7, pág. 66. Debe señalarse que el informe no distingue las unidades a que pertenecen tales funcionarias y funcionarios y solo se menciona concretamente como perteneciente a la Unidad de Derechos Humanos el caso del investigador del CTI Edilbrando Roa López y de su conductor Jhon Alejandro Morales Patiño, asesinados en Antioquia. Véase también Center for the Independence of Judges and Lawyers, *Attacks on Justice. The harassment and persecution of judges and lawyers*, Ginebra, 9th edition, 1999, pág. 82 (capítulo sobre Colombia, con datos de los años 1997 y 1998); y *Attacks on Justice. A global report on the independence of judges and lawyers*, Ginebra, 11th edition, pág. 132 (capítulo sobre Colombia, con datos de los años 2000 y 2001).

Los atentados que cobran la vida o afectan la libertad de los servidores de la Fiscalía tienen un múltiple efecto dañino. Además de constituir una violación a los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad, como a otras normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y derecho humanitario, se mina la acción propositiva de la entidad como tal en su lucha contra la delincuencia. Igualmente, y por si fuera poco, el desarrollo de las investigaciones que adelantaban los servidores afectados sufre una mengua significativa, por la parálisis que de hecho padece el ritmo de las mismas.

Se trata de una situación cuya responsabilidad incumbe al sistema de protección de la Fiscalía –como que los desplazamientos de sus investigadores a sitios de alto riesgo deben ser medidos por sus propios investigadores–. Sin embargo, ni los fiscales ni los agentes del CTI tienen la función, tampoco la capacidad de enfrentar a los grupos armados ilegales. Por ello, la principal imputación de esa responsabilidad corre a cargo de la Fuerza Pública que debe protegerlos y garantizar la eficacia de su labor en cualquier parte del territorio nacional.

D. Inobservancia de la sentencia C–358 de 1997 de la Corte Constitucional

Otro de los aspectos que entorpece la labor de la Unidad es el continuo desconocimiento por parte de la justicia penal militar de la sentencia C–358 de 1997 de la Corte Constitucional. Se trata de un estorbo que ha sido resaltado con frecuencia por organismos defensores de derechos humanos[111]. En esa sentencia, la Corte delimitó el ámbito del fuero penal militar y lo circunscribió a los delitos relacionados estrictamente con el servicio, dentro de los cuales no puede quedar incluida una violación a los derechos humanos. Sin embargo, esa jurisprudencia no ha sido acatada a cabalidad por las autoridades militares, por el Consejo Superior de la Judicatura, ni por la propia Fiscalía.

No ha sido acatada por las autoridades militares. Los comandantes de unidades militares, con funciones judiciales, provocaron colisiones de competencia en casos de violaciones de derechos humanos que se encontraban en investigación ante la Fiscalía General de la Nación. Irrespetando la sentencia de la Corte Constitucional, algunas de esas colisiones han sido resueltas a favor de la justicia penal militar. Fue el caso, por ejemplo, de la masacre de Mapiripán (Meta),

---

[111] Por ejemplo, Amnistía Internacional, *Informe 2001, Vamos a clavar los ojos más allá de la infamia para adivinar otro mundo posible*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 2001, pág. 149.

ocurrida en mayo de 1997. Fue también el caso del ataque aéreo de la Fuerza Aérea Colombiana, que provocó la muerte de decenas de civiles en Santo Domingo (Arauca) en diciembre de 1998.

No siempre ha sido acatada por el Consejo Superior de la Judicatura. Si bien el Consejo ha mostrado en los últimos años una fuerte tendencia a resolver a favor de la Unidad los conflictos de competencia relacionados con violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública[112], resolvió, durante el período en estudio, colisiones de competencia a favor de la justicia penal militar, en clara contradicción de la sentencia de la Corte Constitucional. Por ejemplo, el Consejo Superior de la Judicatura atribuyó a la justicia penal militar la investigación contra el brigadier general Fernando Millán Pérez y otro alto oficial adscrito a la V Brigada del Ejército, por el delito de conformación y fomento de grupos paramilitares[113]. A través de fallos de tutela, la Corte Constitucional tuvo que intervenir para dar efectividad a su sentencia en contra de decisiones del Consejo, al considerar que constituyen vías de hecho las decisiones por medio de las cuales el Consejo Superior de la Judicatura atribuyó la competencia a la justicia penal militar para juzgar a miembros de las fuerzas militares. Fue el caso, por ejemplo, de las investigaciones sobre la desaparición forzada de Nydia Erika Bautista[114] y sobre la masacre de Mapiripán (Meta)[115]. El Consejo Superior ha corregido su doctrina anterior y la Corte Suprema de Justicia ha respaldado la jurisprudencia de la Corte Constitucional en esta materia[116].

---

112 Ver Danilo Rojas Betancourth, "Impunidad y conflictos de jurisdicción", revista *Pensamiento jurídico*, Bogotá, Universidad Nacional, n.° 15, 2002, pág. 287.

113 Ibid., pág. 303.

114 Corte Constitucional, sentencia T–806/00 y Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional, sentencia del 21 de junio de 2000, dentro del radicado n.° 10443 B, magistrado sustanciadora doctora Leonor Perdomo Perdomo. Esta sentencia fue publicada en Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance sobre 2000*, Bogotá, CCJ, octubre de 2000, pág. 109.

115 Corte Constitucional, sentencia T–932/02.

116 En su importante fallo del 6 marzo de 2003, con ponencia del magistrado Yesid Ramírez Bastidas, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia reiteró la sentencia C–358 de 1997 de la Corte Constitucional y anuló en casación la sentencia del Tribunal Superior Militar, que condenó a nueve meses de arresto por favorecimiento a un oficial del Ejército por la masacre de 13 personas el 5 de octubre de 1993, en el municipio de Riofrío (Valle del Cauca). La anulación se fundó en la ausencia de jurisdicción del tribunal militar para juzgar el caso. En decisión del 30 de marzo de 1995, el Consejo Superior de la Judicatura había resuelto a favor de la justicia penal militar la colisión de competencia en este caso. La Corte Suprema recuerda en su fallo que "ningún conflicto de competencia entre la Justicia Penal Militar y la Jurisdicción Ordinaria puede resolverse a partir del 5 de agosto de 1997 con prescindencia de la motivación de la sentencia C–358 de 1997 de la Corte Constitucional y de la parte resolutiva allí adoptada sobre las expresiones 'con ocasión del servicio', 'por causa de este' 'o de funciones inherentes a su cargo o de sus deberes oficiales'".

No siempre ha sido acatada por la propia Fiscalía. En contra de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y de parte de la jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía renunció expresamente a adelantar las pesquisas necesarias para esclarecer los hechos y comprobar la culpabilidad o la inculpabilidad de las personas implicadas, dejando de esta forma toda responsabilidad de la investigación en manos de la justicia penal militar. Fue el caso en la investigación de la masacre de seis niñas y niños, en el municipio de Pueblorrico (Antioquia), ocurrida el 15 de agosto de 2000, perpetrada por miembros del Ejército. Así, la propia Fiscalía se ha constituido en obstáculo a la labor de su Unidad de Derechos Humanos.

Debido a los desacatos que se han mencionado, no siempre fue reconocida la jurisdicción de la Unidad, en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario perpetradas por militares o policías en servicio activo. Esa exclusión impidió que se investigaran con imparcialidad e independencia esas violaciones e infracciones y que se castigara justamente, por consiguiente, a los responsables.

E. Reducida eficacia real

La magnitud de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario en Colombia no se compadecen con la actividad adelantada por la Unidad. Basta contrastar los datos suministrados por distintos organismos gubernamentales en relación con el número de masacres cometidas por paramilitares y guerrilleros, y las cifras que arrojan los informes oficiales de la Fiscalía, para observar el desfase entre la criminalidad real y la criminalidad investigada. Por ejemplo, de acuerdo con datos suministrados

---

La importancia de esta sentencia radica en los siguientes elementos, entre otros:

1. La sentencia pone en evidencia un comportamiento frecuente por parte de miembros de la Fuerza Pública, para encubrir violaciones perpetradas por ellos o por paramilitares: "[E]l homicidio de 13 campesinos en condiciones de indefensión por parte de paramilitares, con la colaboración de miembros del Ejército Nacional que pretextando un combate inexistente llegaron al sitio de la masacre y modificaron la escena del crimen moviendo cadáveres, acomodando pruebas y evitando perseguir a los autores materiales...".
2. La Corte Suprema subraya la necesidad de hacer compatibles las decisiones judiciales con los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos. En ese caso, el Tribunal Superior Militar "se limitó al procesamiento por conductas de encubrimiento y de falsedad, trámite incompatible con los compromisos internacionales suscritos por la República de Colombia y con los principios bajo los que ha operado y opera el conocimiento por la Justicia Internacional de temas que pueden ser inscritos dentro de aquellos que, por su inusitada gravedad, la comunidad internacional estima imprescriptibles y perseguibles en cualquier lugar por constituir, o por serlo, crímenes de lesa humanidad, en cuanto identifique, entre otras causas, que el Estado con jurisdicción no quiere o no puede ocuparse del asunto, o que el juzgamiento benigno sea el medio de asegurar la impunidad de las conductas más graves".

por la Defensoría del Pueblo, solo durante 1999 se presentaron 1.800 víctimas de masacres[117]. Ese enorme número de víctimas en un solo año contrasta con el número de resoluciones de acusación en el período de tres años y medio aquí analizado: 533, muchas de las cuales se refieren a varios acusados por una misma masacre.

Para afirmar la tesis de la reducida eficacia real de la Unidad de Derechos Humanos es relevante, además, analizar lo que ocurre con las órdenes de captura proferidas por la Fiscalía. El número de órdenes proferidas por la Unidad contra guerrilleros (117) contrasta con el número de detenciones efectivamente logradas (13)[118]. Adicionalmente, de acuerdo con datos suministrados a Human Rights Watch por el CTI de la Fiscalía, en enero de 2001 este organismo tenía más de 300 órdenes de arresto pendientes contra miembros de grupos paramilitares, de las cuales al menos 22 estaban dirigidas contra Carlos Castaño, sin que ninguna se haya hecho efectiva.

Por lo demás, la dificultad que reviste la realización de las detenciones por parte del CTI se evidencia con el número de capturas efectivamente logradas durante parte del quinquenio. Así, por ejemplo, en 1998 este organismo efectuó 120 detenciones precedidas de órdenes de captura. El número descendió a 88 en 1999 y a 65 en el 2000[119].

F. Ausencia de coordinación entre las distintas unidades de Fiscalía

Cabe destacar también el problema de la falta de coordinación entre los fiscales de la Unidad, y entre éstos y las distintas unidades de la Fiscalía cuando se adelantan investigaciones afines. Si se presenta, por ejemplo, la ruptura de la unidad procesal, esto es, que con ocasión del conocimiento de un caso por violación a los derechos humanos se advierte, v.g. que también hay un problema de narcotráfico, con lo cual se compulsan copias para que otra unidad de la Fiscalía prosiga la investigación por ese nuevo delito, se pierde todo contacto mutuo y queda al talante de cada fiscal el que considere qué parte de su trabajo puede servir en el otro proceso.

---

117 Ver Observatorio de los Derechos Humanos, *Boletín*, n.° 6, enero/febrero de 2000.
118 Fiscalía General de la Nación, *Boletín de prensa*, s/n, 24 de mayo de 1999.
119 Fiscalía General de la Nación, Op. cit., nota 7, pág. 68.

Un corolario en este punto lo constituye el alejamiento absoluto existente entre la Unidad y las dependencias de la Procuraduría General de la Nación encargadas de adelantar procesos disciplinarios relacionados con violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario: Procuraduría Delegada para Asuntos Disciplinarios, Asesores grado 24 y Oficina de Investigaciones Especiales. La prueba está en los disímiles pronunciamientos que suelen presentarse en el proceso penal y el disciplinario frente a las mismas funcionarias y funcionarios involucrados y por los mismos hechos. Como instituciones del Estado que son, el trabajo mancomunado frente a las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario debería ser vital; no solamente a través del recaudo e intercambio de pruebas, sino también del análisis de las mismas en sesiones informales, sin perjuicio de sus respectivas autonomías y propósitos de investigación.

IV. Conclusión y recomendaciones

Aunque significativos, los resultados arrojados por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, en términos de impunidad global, resultan insuficientes. Ello tiene varias explicaciones dentro de las cuales se resaltan las siguientes: i. fallas en el diseño estructural y funcional de la Unidad, que no le permiten investigar todas las conductas contrarias a los derechos humanos y al derecho humanitario que tienen lugar diariamente en nuestro país, ni responder satisfactoriamente a las expectativas sociales en lo referente a la efectividad y a la prontitud de sus decisiones; ii. reducción presupuestal; iii. falta de protección real de las funcionarias y funcionarios de la Unidad, lo cual tiene efectos directos sobre los resultados de las investigaciones; iv. ambivalencia jurídica frente a los temas de fuero militar, lo que produjo delación de casos relevantes e hizo necesario que la Corte Constitucional interviniera para hacer valer su propia jurisprudencia, según la cual las violaciones de derechos humanos son de competencia de la justicia ordinaria; y v. falta de criterios claros en la asignación de casos a la Unidad, así como ausencia de coordinación con otras unidades de la Fiscalía, para efectos probatorios.

Las recomendaciones que a continuación se exponen están ligadas al análisis hecho sobre la actividad desarrollada por la Unidad entre junio 1997 y julio de 2001. Son insuficientes, por tanto, para justificar la situación de inestabilidad interna que, desde agosto de 2001, se ha producido como consecuencia de un profundo viraje en la orientación de la Fiscalía, lo cual será objeto de otro informe.

1. Adoptar una norma que explicite claramente las reglas de competencia de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, de manera que no dependan de un criterio discrecional de la Dirección Nacional de Fiscalías.

2. Formalizar e institucionalizar un procedimiento que evite dejar al talante de cada fiscal la evaluación del traslado de información de un proceso a otro, cuando los hechos sean afines, máxime después de que el Código de procedimiento penal, que entró en vigencia desde julio de 2001, acabó con la acumulación de procesos, pues con ello se propiciaban las prescripciones.

3. Desarrollar un trabajo probatorio mancomunado entre la Unidad y la Procuraduría Delegada para Asuntos Disciplinarios con dos propósitos centrales y estrechamente relacionados: i. la agilización en el recaudo y traslado procesal de las pruebas; y ii. el intercambio informal acerca del análisis probatorio.

4. Establecer un programa especial de protección de funcionarias y funcionarios de la Fiscalía, en especial de la Unidad de Derechos Humanos, con los recursos y medios suficientes que garanticen el ejercicio autónomo e imparcial de las funciones de los fiscales y de los miembros del Cuerpo Técnico de Investigación.

5. Asumir una conducta activa en la defensa de su competencia funcional para conocer de las violaciones a los derechos humanos que involucran a oficiales y suboficiales de la Fuerza Pública en servicio activo, a través de las valiosas herramientas proporcionadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por la propia Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

6. Ofrecer por parte del Gobierno un decidido respaldo a las investigaciones y a las actividades desarrolladas por la Unidad de Derechos Humanos. Esto implica una acción gubernamental encaminada a i. proteger a los investigadores; ii. sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario; iii. dar cumplimiento a las órdenes de captura; y iv. asignar un presupuesto suficiente para adelantar todas las investigaciones.

Anexos

Primer acercamiento con el Gobierno. Mindefensa insistirá en legitimidad de ONG's

Según Consejero Presidencial De Roux, Gobierno legitimará labor de las ONG

Anexo 1

El Tiempo, 4 de junio de 1994, pág. 9A.

Primer acercamiento con el Gobierno

Mindefensa insistirá en legitimidad de ONG's

Mindefensa producirá un memorando interno que ordena evitar el hostigamiento de líderes de derechos humanos y que obliga a judicializar los informes de inteligencia en contra miembros de las ONG's.

No obstante las diferencias que han surgido entre el Gobierno y algunas organizaciones de defensa de los derechos humanos por la presentación de informes en los que se sindica al Estado de se hacen acusaciones diversas contra las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia, hace una semana se produjo un primer acercamiento entre Estado y ONG´s.

Durante una reunión celebrada en el Palacio de Nariño, el Ministro de Defensa y voceros de las organizaciones no gubernamentales llegaron a un principio de acuerdo sobre reglas de juego que podrían evitar los que para los ONG's son algo más que malos entendidos.

En virtud de ese acuerdo, el Ministro de Defensa, Rafael Pardo Rueda, insistirá en los próximos días, mediante un memorando interno a los miembros de las Fuerzas Armadas, en el reconocimiento de legitimidad de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos y en la prohibición de que sus integrantes sean hostilizados por la fuerza pública.

Además, el ministro Pardo insistirá en que las investigaciones de inteligencia que se hagan sobre estas organizaciones o sus integrantes deberán ser en todo caso judicializadas, reportadas a la Fiscalía General de la Nación y nunca dadas a conocer públicamente sin que medien pruebas suficientes.

El acuerdo se produjo tras una discusión en la que participaron el director del DAS, el defensor del pueblo, el Procurador General, el comandante de las Fuerzas Militares, el director de la Policía y el comisionado para la Policía.

En el memorando, Pardo reiterará ante los militares y ante los miembros de la Policía en que instituciones como la Comisión Andina de Juristas, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, la Corporación Solidaridad Jurídica y el Colectivo de Abogados José Alvear, entre otras, están legalmente constituidas en Colombia y realizan una labor legítima.

En relación con las investigaciones que eventualmente adelantan los organismos de seguridad y las centrales de inteligencia de las Fuerzas Armadas sobre las actividades de los integrantes de estas organizaciones, el acuerdo establece que estas investigaciones preliminares deben ser reportadas a la Fiscalía que debe hacer la investigación formal en los casos en que se crea que los investigados pueden estar comprometidos en actividades delictivas.

«Las organizaciones de derechos humanos reconocen la facultad que tienen las Fuerzas Armadas de investigar personas y entienden que en sus organizaciones pueden existir personas con vínculos con organizaciones de la subversión, pero lo que se plantea, y esa también es la intención del Ministerio. es que esas investigaciones sean conducidas legalmente», dijo Pardo.

Durante la reunión, los voceros de las ONG's pidieron también que en el Ministerio de Defensa y en los comandos de la Policía, el Ejército, la FAC y la Armada exista una oficina a través de la cual se mantenga una relación directa del Estado con sus organizaciones.

En virtud de este acuerdo, la Consejería trabaja en la creación de una dependencia a través de la cual las Fuerzas Armadas tramiten las solicitudes de información sobre estas organizaciones y que a su vez las organizaciones coordinen peticiones y solicitudes a los militares.

El acuerdo se constituyó en un acercamiento entre las Fuerzas Armadas y las organizaciones de defensa de los derechos humanos, que frecuentemente han denunciando ser víctimas de hostilización miembros del Estado.

Anexo 2

El Colombiano, 6 de junio de 1994, pág. 10A.

Según Consejero Presidencial De Roux
Gobierno legitimará labor de las ONG

SANTAFE DE BOGOTA, (Colprensa). El Consejero Presidencial para la promoción y defensa de los derechos humanos, Carlos Vicente De Roux, anunció que el gobierno reconocerá la legitimidad de las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, que se dedican a la defensa de los derechos humanos de los colombianos.

"Se están preparando los textos de esos pronunciamientos. más por la labor interna de las ONG que por la presión internacional", dijo De Roux durante la mesa redonda que sobre la publicación del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA se llevó a cabo en Bogotá.

Precisamente con ese propósito los voceros de las ONG se reunieron el anterior 18 de mayo en el Palacio de Nariño con representantes del alto gobierno.

A la reunión asistieron el ministro de Defensa, Rafael Pardo Rueda; el comandante de las Fuerzas Militares, general Ramón Emilio Gil Bermúdez; el director de la Policía Nacional, general Octavio Vargas Silva; el director del DAS, Fernando Brito; el defensor del Pueblo, Jaime Córdoba Triviño; el procurador General de la Nación, Carlos Gustavo Arrieta; y el comisionado para la Policía Nacional. Adolfo Salamanca Correa.

ONG

Por las ONG asistieron voceros de las siguientes ONG: Comisión Andina de Juristas, Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos Asfaddes, Corporación Solidaridad Jurídica y Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

En la reunión, dos representantes de las ONG hicieron cinco propuestas, a fin de crear un nuevo clima para la defensa de los derechos humanos en el país.

La primera propuesta se refiere a la formulación de una declaración pública por parte del gobierno Nacional para reconocer la legitimidad del trabajo de las ONG que se dediquen a la promoción y defensa de los derechos humanos en el país.

La segunda, expedir una circular interna entre la oficialidad y suboficialidad de las Fuerzas Armadas, que obligue a los agentes y soldados a no hostilizar a los grupos defensores de los derechos humanos.

Según la tercera propuesta, las organizaciones de derechos humanos no pueden ser materia de investigaciones especiales por parte de los aparatos de inteligencia del Estado.

Si es necesario adelantar alguna investigación contra organizaciones o personas vinculadas a esas organizaciones, las ONG solicitaron que estas sean reportadas directamente a la Fiscalía General de la Nación y que este ente determine la validez de la investigación.

En este punto se insistió en que tales investigaciones nunca sean dadas a conocer a través de los medios de comunicación. cuando no existan pruebas suficientes.

CUARTA y **QUINTA**

La cuarta propuesta de las ONG tiene que ver con la creación de una instancia de alto nivel con representantes del gobierno Nacional y las organizaciones de derechos humanos, a través de la cual se traten todos los casos de denuncias y amenazas contra los derechos humanos de las cuales tengan información las ONG.

Finalmente, la quinta solicitud consistió en crear una instancia superior para tratar los casos de violaciones de derechos humanos y amenazas contra miembros de las ONG.

Según varios voceros de las ONG, durante la reunión el ministro de Defensa se comprometió en la ejecución de las dos primeras solicitudes.

Para realizar las otras, por acuerdo de las partes se estableció que en adelante se hará una reunión por mes entre voceros de las autoridades y de las organizaciones no gubernamentales, lo cual, según las ONG, tendería a mejorar la situación de la violación de los derechos humanos en el país.

Parte II

Los organismos internacionales de protección de derechos humanos frente a la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia

Capítulo 1
Las Naciones Unidas y la protección de los derechos humanos en Colombia

Hacer un balance de lo que ha sido la acción de las Naciones Unidas en relación con Colombia entre 1997 y 2001 permite tener claridad sobre cómo la atención a la crisis colombiana ha venido en aumento significativamente durante los últimos años. Precisamente en 1997 comenzó a funcionar en Colombia la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que ha desempeñado un papel esencial de observación y asesoría. A partir del trabajo de esa Oficina y de otras instancias, se amplió el conocimiento de la situación colombiana en el exterior, pero también en la opinión pública nacional, gracias a su impacto en los medios de comunicación. En el escenario internacional, en particular en las Naciones Unidas, se han abierto nuevos espacios de debate sobre Colombia; desde 1998, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (en adelante la Comisión de Derechos Humanos) escucha en plenaria el informe analítico del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, y discute sobre ésta. Desde 1996 la Comisión de Derechos Humanos viene pronunciándose al respecto a través de su Presidente, cada vez con más fuerza.

A continuación se presenta un breve repaso de lo que ha sido la actuación de las Naciones Unidas en relación con los derechos humanos en Colombia entre enero de 1997 y junio de 2001. Para ello, se hará referencia en primer lugar a la Oficina de la Alta Comisionada en Colombia; luego a la Comisión de Derechos Humanos, que incluye a los relatores temáticos; posteriormente, a las visitas a Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; por último, a las observaciones que los comités de vigilancia de los tratados han producido tras estudiar los informes periódicos del Estado colombiano.

I. La Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

En el marco del 52º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el 23 de abril de 1996, el Presidente de dicho órgano emitió una declaración oficial sobre Colombia, en la cual la Comisión pidió al Alto Comisionado que procediera a establecer a la mayor brevedad posible una oficina permanente en Colombia[1]. Dicha oficina tendría un doble mandato: asistir a la sociedad y a las autoridades colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos, y observar las violaciones de derechos humanos en el país con el encargo específico de informar al Alto Comisionado y a la Comisión de Derechos Humanos mediante informes analíticos[2].

Esa declaración en 1996 tuvo origen en la primera resolución de Naciones Unidas sobre la grave situación de derechos humanos en Colombia, aprobada por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Se trató de la resolución 6 de 1995[3], por medio de la cual ese órgano expresó su profunda perturbación por la persistencia de las violaciones a los derechos humanos en el país y exhortó al Gobierno colombiano a poner en práctica las recomendaciones que le habían sido formuladas por distintos mecanismos temáticos y comités de vigilancia de los tratados[4]. A través de la resolución 6 de 1995, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías pidió que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas examinara en las sesiones de 1996 el caso de Colombia y el estado de cumplimiento de las recomendaciones.

---

1 El texto completo de esta Declaración puede verse en Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, CCJ, serie Informes Anuales, 1997, pág. 233.

2 El mandato atribuido a la Oficina para asistir no solamente a las autoridades sino también a la sociedad fue explicitado en el "Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos", celebrado el 29 de noviembre de 1996 entre el Alto Comisionado y el Gobierno de Colombia, en los siguientes términos: "Igualmente, la Oficina asesorará en materias de su competencia a los representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y a individuos" (art. 5). El texto completo del acuerdo puede verse en Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario:1996*, Bogotá, CCJ, serie Informes Anuales, 1997, pág. 237.

3 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La situación en Colombia, Resolución 1995/6*, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, doc. E/CN.4/SUB. 2/RES/1995/6, 18 de agosto de 1995.

4 El texto completo de la resolución 6 de 1995 puede verse en Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1995*, Bogotá, CCJ, serie Informes Anuales, 1996, pág. 176.

Lograr la resolución de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías requirió de un intenso trabajo previo de las ONG de derechos humanos, que constantemente hicieron presencia en ese escenario buscando que se prestara la debida atención a la crisis en Colombia. Así mismo, lograr el establecimiento de la Oficina requirió de grandes esfuerzos de documentación acerca de la gravedad de la crisis colombiana en derechos humanos, tanto ante el Alto Comisionado y la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra como ante la sociedad y el Gobierno de entonces en Colombia.

El acuerdo para el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia se firmó el 29 de noviembre de 1996, entre el entonces Alto Comisionado José Ayala Lasso y la entonces canciller María Emma Mejía. El establecimiento de esa Oficina se fundamenta en el mandato otorgado al Alto Comisionado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 48/141 de 20 de diciembre de 1993, mediante la cual se creó ese cargo.

A. Informes presentados por el Alto Comisionado a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

En cumplimiento de su mandato, la Oficina produjo en el período en estudio cuatro informes analíticos sobre la situación en Colombia. En esos informes, además de presentar sus actividades y describir las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario en Colombia, la Oficina ha formulado recomendaciones específicas orientadas a mejorar la situación en Colombia. Desde 1998, estos informes han sido presentados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, en el tema 3 de la agenda de la Comisión[5]. Al momento de esta presentación, se ha dado en los últimos años un debate especial sobre Colombia en la Comisión de Derechos Humanos: después de la presentación del informe, el Gobierno colombiano puede responder a éste, otros Estados pueden pronunciarse sobre el tema y las ONG con status consultivo tienen igualmente la posibilidad de intervenir en el debate. De esta forma, el informe ha generado un espacio especial para que la situación de Colombia sea discutida durante las sesiones.

---

[5] Esos informes pueden ser consultados a través de la página web de la Oficina en Colombia, en www.hchr.org.co

El contenido de esos informes ha permitido profundizar en la magnitud de la crisis en Colombia, gracias a un análisis de las violaciones a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales, así como de las infracciones al derecho humanitario. Los informes han enfocado en la responsabilidad estatal, tanto por los actos cometidos por los servidores públicos, como por aquellos cometidos por los grupos paramilitares que actúan con apoyo, complicidad o aquiescencia de agentes del Estado. La Oficina ha establecido a través de sus informes cómo los actos de los grupos paramilitares comprometen la responsabilidad del Estado. En el marco del conflicto armado, los informes han denunciado asimismo las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas tanto por paramilitares y agentes estatales como por guerrillas.

Otro aspecto fundamental de los informes son las recomendaciones finales que, cada año, la Oficina formula para superar la crisis, en lo que se refiere a derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales y derecho humanitario. A continuación se hará un breve repaso del contenido de esos informes, desde que se estableció la Oficina hasta 2001.

1. El informe presentado en 1997. El primer informe que presentó el Alto Comisionado a la Comisión de Derechos Humanos sobre Colombia fue en 1997, pero no se trató de un informe analítico, ya que la Oficina aún no había comenzado labores. En esa ocasión, el informe recogió la declaración del Presidente de la Comisión del año anterior, puesto que en ella se solicitaba la instalación de la Oficina; recogió también el acuerdo para el establecimiento de la Oficina, suscrito entre el Gobierno colombiano y el Alto Comisionado, y presentó un breve informe de las negociaciones que se produjeron para llegar a dicho acuerdo. Por lo tanto, ese año la Comisión no contó con información de la Oficina en Colombia sobre la situación de derechos humanos en el país. Sin embargo, la presentación de ese breve informe por parte del Alto Comisionado abrió el espacio para los debates en los años siguientes.

2. El informe presentado en 1998. En 1998, la Comisión de Derechos Humanos tuvo a su disposición el primer informe analítico de la Oficina sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. El documento, de 45 páginas, presentó el contexto nacional, para luego referirse a las principales violaciones a los derechos humanos, las infracciones al

derecho humanitario y al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. El informe señaló en un punto adicional los aspectos particularmente graves de la situación en Colombia: el paramilitarismo y las "Convivir"[6], el desplazamiento forzado, la afectación a la población civil y el funcionamiento de la justicia. Este primer informe calificó las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario como "graves, masivas y sistemáticas"[7]. En cuanto a la responsabilidad estatal, el informe indicó que la mayoría de las violaciones al derecho a la vida son atribuibles a grupos paramilitares, "que en ocasiones actúan conjuntamente con miembros de la Fuerza Pública o cuentan con su aquiescencia"[8], y manifestó profunda preocupación por esos vínculos y por la poca eficacia de las fuerzas armadas para "combatir real y decididamente esos grupos"[9].

El informe formuló 19 recomendaciones, dirigidas al Gobierno, al Estado y a las otras partes en conflicto. Estas recomendaciones se refirieron al respeto del derecho a la vida, la necesidad de tipificar la desaparición forzada, la erradicación de la práctica del secuestro, el desmantelamiento de los grupos paramilitares y la necesidad de abolir las "Convivir". También instó a suspender a los miembros de la Fuerza Pública de los cuales hubiera denuncias creíbles de apoyar o permitir la actividad de los grupos paramilitares; a tomar acciones contra la impunidad, abolir la justicia regional (o jueces sin rostro), mejorar la situación carcelaria, garantizar el respeto de los derechos de la niñez, reconocer el trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos, prevenir el desplazamiento forzado y proteger a las víctimas de éste, garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y buscar una salida negociada al conflicto armado.

---

[6] Las "Convivir" fueron creadas por el decreto 356 de 1994. Estaban compuestas por particulares, y tenían el "objeto exclusivo de proveer su propia seguridad para desarrollar actividades en áreas de alto riesgo o de interés público que requieren un nivel de seguridad de alta capacidad" (art. 39 del decreto 356, por el cual se expide el estatuto de vigilancia y seguridad privada). Estas organizaciones podían emplear armas ofensivas y de largo alcance (de uso restringido de las fuerzas militares), lo cual fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en 1997 (sentencia C–572 de 1997). Durante su vigencia se registraron denuncias por la realización de acciones de violencia contra la población. Para más información, véase Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Colombia: derechos humanos y derecho humanitario:1996*, Bogotá, CCJ, serie Informes Anuales, 1997, pág. 16.

[7] Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia*, Comisión de Derechos Humanos, 54° período de sesiones, doc. E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998, párr. 172.

[8] Ibid., párr. 175.

[9] Ibid., párr. 178.

3. El informe presentado en 1999. En 1999, la Oficina presentó su segundo informe analítico. Su contenido y estructura fueron muy similares a los del primero. Sin embargo, el informe fue más amplio en términos de temas analizados por la Oficina: por ejemplo, se incluyeron capítulos sobre los derechos de las mujeres, las minorías étnicas y las defensoras y defensores de derechos humanos, sindicalistas y periodistas, temas que no estaban en el informe presentado en 1998. El informe calificó una vez más las violaciones de los derechos humanos como "graves, masivas y sistemáticas". El capítulo sobre infracciones al derecho internacional humanitario fue en esta ocasión más extenso, ya que abordó más aspectos que el año anterior. Observó que seguían cometiéndose a gran escala en todo el país, a través de ataques a la población civil, homicidios, tomas de rehenes, desplazamiento forzado y reclutamiento de niñas y niños[10]. Entre otras preocupaciones, la Alta Comisionada manifestó que servidores públicos estaban comprometidos en violaciones a los derechos humanos y continuaban de manera indefinida en servicio activo. También manifestó seria preocupación por el auge de los grupos paramilitares, "cuyas actividades violentas han llegado a constituirse en la principal fuente de violaciones de los derechos humanos y de crímenes de guerra". Además, lamentó que "siguen existiendo serios indicios sobre la participación y la complicidad de servidores de la Fuerza Pública en los crímenes cometidos por esos grupos armados ilegales"[11].

   La Alta Comisionada formuló en esa ocasión 17 recomendaciones, dirigidas, como el año anterior, tanto al Gobierno y al Estado como a las partes en conflicto. Por medio de ellas, instó al Gobierno a incrementar sus esfuerzos para garantizar el goce pleno y efectivo de los derechos de la población en Colombia, a través de la definición de políticas integrales y la asignación de recursos suficientes. Insistió en la urgencia de respetar cabal e irrestrictamente el derecho humanitario y de persistir en los diálogos de paz; exhortó a las autoridades a desmantelar los grupos paramilitares y al Gobierno a suspender del servicio e investigar a los servidores públicos que presuntamente hubieran incurrido en violaciones a los derechos humanos. Invitó al Estado colombiano a ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional y la Convención de Ottawa sobre minas antipersonales. Lo instó a tomar las

---

[10] Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia*, Comisión de Derechos Humanos, 55° período de sesiones, doc. E/CN.4/1999/8, 16 de marzo de 1999, párr. 150.

[11] Ibid., párr. 158.

medidas adecuadas para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, y a adelantar programas de protección y asistencia a las mujeres. Reiteró el reclamo de respeto al derecho a la vida, la importancia del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos, la necesidad de tipificar la desaparición forzada, de reformar el Código penal militar, de abolir la justicia regional y de ampliar la atención a la niñez. Para terminar, la Alta Comisionada insistió al Gobierno en la urgencia de aplicar las recomendaciones formuladas por los diferentes órganos de Naciones Unidas y por la Oficina.

4. El informe presentado en 2000. El informe de 2000 tuvo un capítulo adicional llamado "Actividades de asesoramiento y asistencia técnica de la Oficina", además de información sobre las visitas de representantes especiales del Secretario General a Colombia, a lo cual se hará referencia más adelante. La Alta Comisionada manifestó en las conclusiones que "[l]os derechos humanos no han sido objeto de un tratamiento suficientemente prioritario por parte del Gobierno, asimismo, tampoco lo han sido las recomendaciones internacionales"[12]. Manifestó decepción por la objeción del Presidente de la República al proyecto de ley que buscaba tipificar la desaparición forzada, el genocidio, el desplazamiento forzado y la tortura, y llamó a que la política de derechos humanos y derecho internacional humanitario se tradujera en acciones y decisiones coherentes.

   La Alta Comisionada formuló en esa ocasión 20 recomendaciones finales, dentro de las cuales se pueden destacar el llamado a continuar buscando una solución negociada al conflicto armado, a combatir efectivamente los grupos paramilitares, a responder al problema del desplazamiento, a proteger a las funcionarias y funcionarios judiciales, a víctimas y testigos, a garantizar la vida e integridad de las defensoras y defensores de derechos humanos, y a hacer efectivos los derechos y libertades fundamentales en todo el territorio nacional, incluyendo la "zona de distensión". La Alta Comisionada también instó al Estado a luchar contra la impunidad, a adoptar las normas necesarias para la entrada en vigor del nuevo Código penal militar teniendo en cuenta los principios y recomendaciones internacionales, a restablecer la plena

---

[12] Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia*, Comisión de Derechos Humanos, 56° período de sesiones, doc. E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000, párr. 168.

vigencia del recurso de hábeas corpus, a atender el problema carcelario, a presentar un proyecto de ley para la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, a incorporar la perspectiva de género en todos sus programas y políticas, a ajustar la legislación interna a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y a adoptar disposiciones sobre la discriminación racial.

5. El informe presentado en 2001. Siguiendo la tendencia de años anteriores, el informe de la Alta Comisionada conservó una estructura similar, pero contó ese año con un nuevo capítulo, que respondió a las circunstancias en las cuales se encontraba la Oficina. El nuevo capítulo se tituló "Dificultades para el desarrollo del mandato de la Oficina". En él, la Alta Comisionada reseñó las dos dificultades fundamentales. La primera fue "el notorio y objetivo agravamiento de la situación del respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario", lo cual provocó "el cierre progresivo de múltiples espacios de participación, denuncia, investigación y seguimiento"[13]. La segunda dificultad la constituyeron los inconvenientes en la interlocución con el Gobierno, debido a que los espacios en los cuales la Oficina venía trabajando se disolvieron, se marginaron de las principales políticas gubernamentales, se disgregaron o tuvieron un efecto no acorde con la magnitud del problema. El informe dio como ejemplo de esta situación las respuestas a comunicaciones tales como las alertas tempranas transmitidas por la Oficina, que "en su abrumadora mayoría han sido insatisfactorias, inoperantes y puramente burocráticas"[14].

   En las conclusiones del informe, la Alta Comisionada afirmó una vez más que las violaciones a los derechos humanos son "graves, masivas y sistemáticas" y que las infracciones al derecho internacional humanitario "prosiguieron dándose en forma recurrente, masiva y sistemática"[15]. Subrayó que la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de las recomendaciones internacionales "no han alcanzado la importancia, constancia y eficacia requeridas frente a la gravedad de la situación del país"[16].

---

[13] Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia*, Comisión de Derechos Humanos, 57° período de sesiones, doc. E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001, párr. 16.

[14] Ibid., párr. 17.

[15] Ibid., párrs. 250 y 251.

[16] Ibid., párr. 252.

La Alta Comisionada formuló esa vez 21 recomendaciones. En ellas se hizo un llamado a cooperar con la Oficina y a continuar buscando una solución negociada al conflicto armado; exhortó al Gobierno a implementar una política integral que asegure el respeto y garantía de los derechos humanos (por medio de un plan nacional de acción); reiteró el llamado al Estado colombiano para hacer efectivos los derechos y libertades fundamentales en la "zona de distensión" y el llamado a las Farc y las demás partes en conflicto a cumplir con el derecho humanitario y a liberar todos los rehenes. La Alta Comisionada urgió firmemente al Estado, una vez más, a combatir y desmantelar el paramilitarismo, a tomar medidas en pro de la administración de justicia, a impedir que la jurisdicción penal militar asumiera casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, a adoptar una política penal garantista y asegurar a la población reclusa el pleno goce de los derechos no afectados por la sentencia y a asumir responsabilidad frente al desplazamiento forzado. La Alta Comisionada recomendó también al Gobierno que abriera y mantuviera un diálogo fluido con las ONG y promoviera el cumplimiento de la directiva presidencial 07 de 1999 (sobre defensores de derechos humanos)[17], y garantizara la libertad sindical y protegiera la vida e integridad de las trabajadoras y trabajadores amenazados. Para terminar, la Alta Comisionada urgió al Gobierno a implementar mecanismos de alerta temprana, a adoptar medidas para la protección efectiva de los miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas amenazados, a garantizar la enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles educativos, a tomar las medidas para reducir los niveles de violencia contra niñas y niños y atender a los menores desvinculados, a combatir la desigualdad entre hombres y mujeres y, finalmente, a ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada y reconocer la competencia del Comité contra la Tortura y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para que estos órganos puedan conocer comunicaciones en casos individuales.

Los informes de la Oficina han venido mostrando cada año un panorama más completo de la situación en Colombia, lo cual ha permitido que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU tenga a su vez más elementos para pronunciarse a través de su Presidente y hacer mayores exigencias al Estado

[17] Ver el texto de la directiva en la sección II de este informe, en www.coljuristas.org

colombiano. Han sido igualmente una importante herramienta de trabajo para las organizaciones de derechos humanos, las cuales han visto recogidos en estos informes sus preocupaciones y reclamos legítimos. Los diferentes gobiernos, sin embargo, no los han asumido como una contribución a sus políticas de derechos humanos y derecho humanitario. Como se verá más adelante, han manifestado públicamente su desacuerdo con el contenido de los informes. Si los sucesivos gobiernos hubieran acatado las recomendaciones contenidas en ellos, la situación de derechos humanos y derecho humanitario habría mejorado sustancialmente.

B. Relaciones de la Oficina con las organizaciones no gubernamentales

La Oficina mantuvo, en especial bajo la dirección del señor Anders Kompass[18], excelentes relaciones con las organizaciones no gubernamentales colombianas. Tanto el director como su equipo promovieron el trabajo coordinado, lo cual fortaleció a la Oficina y a las ONG. La Oficina participó en actividades promovidas por las ONG, tales como seminarios y talleres. Conjuntamente, se hizo seguimiento a temas de agenda legislativa relacionados con derechos humanos y derecho humanitario. Las ONG han suministrado permanentemente información a la Oficina y han recibido capacitación sobre su mandato y los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos.

C. Relaciones de la Oficina con los gobiernos colombianos

La Oficina, en tanto que fue establecida en 1997, en el período de estudio tuvo relaciones con dos gobiernos: el de Ernesto Samper, que negoció y firmó el acuerdo para su funcionamiento, y el de Andrés Pastrana. El primero de esos gobiernos, en la medida en que aceptó su creación y consintió en que ésta actuara con transparencia, independencia y objetividad, y que desarrollara plenamente todos los aspectos de su mandato, mantuvo en general buenas relaciones con la Oficina. Sin embargo, persistieron de hecho las resistencias dentro del Gobierno al desarrollo pleno de una actitud de cooperación real con la comunidad internacional. Debido a ello, no hubo una efectiva aplicación de la mayoría de las recomendaciones, como lo señaló la Alta Comisionada en sus informes de 1998 y 1999.

[18] El señor Anders Kompass, de nacionalidad sueca, fue director de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde abril de 1999 hasta julio de 2002. Antes de él, la Oficina fue dirigida por la señora Almudena Mazarrasa, de abril de 1997 a diciembre de 1998.

El gobierno de Andrés Pastrana, por su parte, manifestó en diversas oportunidades profundos desacuerdos con la Oficina, en particular referidos a los informes que ésta elaboró y que fueron presentados por la Alta Comisionada ante la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra. En vez de asumir una actitud serena para discutir el diagnóstico y aplicar las recomendaciones, la administración Pastrana optó por confrontar y descalificar tales informes.

Los motivos de descalificación fueron varios. En relación con el informe de 2000, el ministro de Defensa y el Vicepresidente de la República, especialmente, acusaron a la Oficina de haber incumplido con el supuesto deber de discutir su informe con el Gobierno, antes de entregarlo oficialmente a la Comisión. Dicho deber no existe en el acuerdo celebrado entre el Gobierno y el Alto Comisionado, ni en la declaración del Presidente de la Comisión mediante la cual se decidió la creación de la Oficina en Colombia en 1996, ni en las normas que rigen el funcionamiento de Naciones Unidas. El informe de 2001 fue especialmente criticado por el ministro de Relaciones Exteriores, quien paradójicamente le reprochó que hubiera incluido importantes referencias a las infracciones atribuidas a las Farc en la "zona de despeje" que fue desmilitarizada para facilitar las conversaciones de paz entre el Gobierno y ese grupo guerrillero entre 1998 y 2002. Según el Gobierno, ello ponía en peligro el "proceso de paz" y afectaba la "diplomacia para la paz"[19]. Además, los diversos informes, especialmente el de 2002, fueron reiteradamente descalificados por el Vicepresidente de la República, antes y después de ser nombrado ministro de Defensa, con el argumento de que no comprendían la compleja realidad colombiana y que, por esa razón, contendrían estereotipos de análisis y no serían ni contextualizados, ni equilibrados, ni objetivos[20].

En marzo de 2001, durante el 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, el Gobierno manifestó, a través de su Vicepresidente, que el informe de la Oficina carecía, en parte, de una comprensión profunda y objetiva de la naturaleza del conflicto y que debería "ir más allá de la simple denuncia [...] alimentarse de un espíritu constructivo y contener un esfuerzo por comprender la complejidad del conflicto". Manifestó también, en relación con la Oficina, que:

---

[19] Carta del 16 de marzo de 2001 del Vicepresidente de Colombia dirigida a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a través del director de la Oficina en Colombia, doc. E/CN.4/2001/139, del 21 de marzo de 2001.

[20] Intervención del Vicepresidente de la República, ministro de Defensa y responsable de la política de derechos humanos y derecho humanitario ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 58º período de sesiones, en respuesta al informe de la Alta Comisionada sobre Colombia, Ginebra, 18 de abril de 2002.

> "[L]a compleja realidad colombiana, no obstante, parece en ocasiones desafiar la búsqueda de referentes y marcos de explicación. Esta complejidad, de manera paradójica, puede conducir a la simplificación de las aproximaciones de aquellos que desde afuera, tratando de comprender, terminan disolviendo los múltiples matices que son inherentes a esa realidad. Resultan, entonces, enormes riesgos de posturas negativas y poco sensibles a la crucial importancia de lo que está en juego. Porque el desafío académico no puede autorizar conclusiones precipitadas y fatalistas, quizás tomadas de otros escenarios del conflicto, que dan la sensación de una aguda situación de desinstitucionalización y de una total carencia de voluntad política de sus gobernantes"[21].

Estas y muchas más declaraciones en el mismo sentido, por parte de funcionarias y funcionarios de alto nivel, se presentaron durante la administración de Andrés Pastrana. Esto, sumado al reiterado incumplimiento de las recomendaciones, evidenció la falta de voluntad para cooperar efectivamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Sin embargo, la Oficina continuó adelantando su trabajo, cumpliendo con su doble mandato de observación y asistencia técnica.

Reiteradamente, el Gobierno ha hecho caso omiso de las recomendaciones contenidas en los informes de la Alta Comisionada, desconociendo incluso su validez y obligatoriedad. Lo mismo ha sucedido con las recomendaciones formuladas por los distintos mecanismos temáticos de Naciones Unidas.

Otra sería, sin duda, la situación del país si las autoridades hubieran aplicado las recomendaciones y aprovechado de manera más positiva la presencia de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo aporte para la superación de la crisis en Colombia ha sido muy valioso. Ha hecho un trabajo serio y minucioso, tanto de observación como de asistencia técnica, dirigido siempre a poner de manifiesto los principales problemas en materia de derechos humanos y derecho humanitario, y señalar las vías para solucionarlos.

II. La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas está integrada por 53 Estados. Cada año, entre marzo y abril, la Comisión celebra en Ginebra

[21] Intervención del vicepresidente de la República, Gustavo Bell Lemus, ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 57º período de sesiones, 27 de marzo de 2001.

un período de sesiones de seis semanas en el que participan delegadas y delegados en representación de Estados miembros, de países con condición de observadores y de organizaciones no gubernamentales, estos últimos (los observadores y las ONG) sin voto.

Durante su período anual de sesiones ordinarias, la Comisión aprueba alrededor de un centenar de resoluciones, decisiones y declaraciones de la Presidencia sobre cuestiones que atañen a las personas en cualquier región y circunstancia. Intervienen ante la Comisión varios grupos de trabajo y una red de expertos, representantes y relatores especiales, previamente designados por ella, que le presentan informes sobre cuestiones concretas. También lo hace el Presidente de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que es un órgano permanente de Naciones Unidas.

A. Sesiones ordinarias de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

No todos los países donde se presentan violaciones a los derechos humanos están dentro de la agenda de la Comisión, razón por la cual este organismo no supervisa esas situaciones de cerca. Las violaciones a los derechos humanos que ocurren en Colombia sí son tema de estudio de la Comisión desde 1996, como antes se indicó, lo cual garantiza un cierto grado de atención a la actuación de las autoridades colombianas en la materia.

1. Debates sobre Colombia

En la declaración del Presidente de la Comisión de 1996, la Comisión le pidió a la Alta Comisionada que informara en el siguiente período de sesiones sobre el establecimiento de una oficina permanente en Colombia y sobre las actividades que ésta realizara en cumplimiento de su mandato. Por lo tanto, durante las sesiones de la Comisión de 1997 el Alto Comisionado informó al plenario las gestiones realizadas para la firma del acuerdo para el funcionamiento de la Oficina; en esa ocasión, no hubo informe analítico de situación producido por la Oficina del Alto Comisionado, pero hubo un debate público sobre Colombia, como consecuencia del cual se adoptó la declaración del Presidente de la Comisión sobre la situación de derechos humanos en Colombia.

En esa declaración, el Presidente de la Comisión manifestó preocupación por la situación de derechos humanos en el país, como se verá en el punto siguiente.

Adicionalmente, el Presidente accedió a una solicitud de ONG y gobiernos, y pidió a la Comisión un minuto de silencio el 11 de marzo de 1997, en honor a la memoria del defensor colombiano de derechos humanos Josué Giraldo, asesinado el 13 de octubre de 1996 en Villavicencio[22].

Fue en 1998 cuando se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos el primer informe de la Alta Comisionada sobre las actividades de su oficina en Colombia y la situación de derechos humanos y derecho humanitario en el país. Tras la presentación, se llevó a cabo un debate especial. Adicionalmente, el tema de Colombia se trató en el plenario de la Comisión en cuatro ocasiones más, como se verá a continuación, y hubo también un evento convocado por las ONG en el mismo marco. A continuación, se hará un breve repaso de esos momentos en que la situación en Colombia fue objeto de debate.

El primer momento en que se abrió el debate sobre la situación de derechos humanos en Colombia fue con ocasión de la intervención del Defensor del Pueblo ante el plenario de la Comisión, tras la cual cuatro ONG internacionales hicieron uso de la palabra. Un segundo momento fue el día en que la Alta Comisionada presentó su informe sobre Colombia. Después de esa presentación, el Gobierno colombiano hizo unas observaciones, tras lo cual intervinieron 11 ONG. Este es uno de los momentos más importantes de debate sobre Colombia, pues es la oportunidad de que el plenario de la Comisión escuche diferentes análisis de la situación en Colombia, incluidas las intervenciones de las ONG.

Un tercer momento fue el 9 de abril, cuando el Presidente de la Comisión dio lectura a su declaración oficial sobre Colombia, tras lo cual la Federación Latinoamericana de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Fedefam) intervino, en nombre de 60 ONG colombianas. Además, dos días después del asesinato de Eduardo Umaña Mendoza[23], ocurrido en Bogotá el 18 de abril de

---

[22] Josué Giraldo fue presidente del Comité de Derechos Humanos del departamento del Meta y, en esa calidad, participó en una comisión organizada por el Gobierno nacional para investigar asesinatos cometidos en el Meta (véase Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, CCJ, 1997, pág. 32). Josué Giraldo participó en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1995 y 1996, razón que, sumada a las anteriores, hizo que la Comisión considerara importante rendirle un homenaje. La Comisión Interamericana había decretado medidas cautelares para la protección de Josué Giraldo, por medio de las cuales solicitaba al Estado colombiano proteger la vida e integridad personal de este defensor.

[23] Eduardo Umaña Mendoza, destacado defensor de derechos humanos colombiano con reconocimiento internacional, fue fundador de la ONG "Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo". Fue representante de las víctimas en importantes procesos penales por violaciones a los derechos humanos y persecución a líderes sindicales y activistas sociales.

1998, en pleno período de sesiones, el Presidente de la Comisión hizo una declaración en la que manifestó su preocupación por el hecho, ocurrido pocos días después de que la Comisión hubiera adoptado una declaración sobre defensoras y defensores de derechos humanos, y pidió a la Comisión observar un minuto de silencio. Al finalizar las sesiones de la Comisión en 1998, la Alta Comisionada pronunció el discurso de clausura, en el cual lamentó, una vez más, el asesinato de Eduardo Umaña Mendoza.

El evento convocado por las ONG fue una conferencia sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones internacionales, en la cual participaron el Relator Especial sobre independencia de jueces y abogados, y otros expertos nacionales e internacionales. Al evento asistieron delegadas y delegados de las misiones gubernamentales, así como funcionarias y funcionarios de Naciones Unidas y representantes de ONG colombianas e internacionales. El evento tuvo como objetivo difundir la situación de derechos humanos en Colombia y llamar a la Comisión a incrementar su nivel de exigencia a las autoridades colombianas.

En los años 1999, 2000 y 2001, se dieron, en la plenaria de la Comisión, debates sobre Colombia similares al de 1998. En los tres períodos de sesiones correspondientes (55º, 56º y 57º) hubo, como en 1998, una presentación de la Alta Comisionada de su informe sobre Colombia, seguida de la intervención del Estado colombiano. La novedad en estos tres períodos mencionados, en relación con el debate de 1998, fue que en esas sesiones también se presentaron intervenciones de Estados miembros y observadores de la Comisión, reclamando el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos. Las ONG tuvieron igualmente oportunidad de intervenir.

El común denominador de los cuatro períodos de sesiones de la Comisión entre 1998 y 2001 fue que la Comisión formuló claras exigencias al Estado colombiano en la materia, tanto a través de la Alta Comisionada como de los Estados miembros de la Comisión, de sus mecanismos temáticos y de su Presidente. En las cuatro ocasiones se emitió una declaración oficial de parte de la Presidencia de la Comisión, como resultado de los debates y presentaciones sobre la crisis de derechos humanos en Colombia.

La importancia de estos debates especiales sobre Colombia radica en que, gracias a ellos, el principal órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas

presta especial y creciente atención a la crisis en Colombia. Gracias a ello, la comunidad internacional vigila la actuación de las autoridades colombianas, y se potencia así la acción del sistema universal de protección en relación con Colombia, aunque todavía de manera insuficiente.

2. Declaraciones del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

Desde 1996, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha emitido declaraciones oficiales sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, al finalizar las sesiones de la Comisión[24]. Los textos han puesto en evidencia los principales problemas de Colombia en la materia, señalando responsabilidades y haciendo llamados al Estado a cumplir con sus obligaciones internacionales en derechos humanos y derecho humanitario. Estas declaraciones se hacen por medio de un proceso de negociación entre el Gobierno colombiano y la Comisión de Derechos Humanos, representada por los países de la Unión Europea. El texto final vincula al Estado colombiano, ya que es fruto de un consenso, y de esa manera el Gobierno acepta su contenido, lo cual lo compromete a tomar las medidas que allí se indican.

Las declaraciones del Presidente de la Comisión correspondientes al período de estudio han manifestado constantemente su preocupación por los siguientes problemas: elevadas cifras de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario y la impunidad en que permanecen, crecimiento del paramilitarismo y de sus actividades que violan los derechos humanos y atentan contra la población civil, nexos entre paramilitarismo y Fuerza Pública, impunidad de los delitos cometidos por los agentes estatales involucrados en violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario (hechos que no son investigados y juzgados, o cuya investigación y juzgamiento se adelanta por la justicia militar y no por la ordinaria, en contravía de las

---

[24] La primera declaración sobre Colombia adoptada por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos se produjo en 1995, pero no se pronunció sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, sino que se limitó a reproducir una carta de autorización del gobierno de Colombia para que el país fuera visitado por los Relatores sobre ejecuciones extrajudiciales, sobre la tortura, sobre independencia e imparcialidad de los jueces y abogados, por el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos y por un representante del Alto Comisionado de Derechos Humanos. El texto completo de esta primera declaración puede verse en Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario:1995*, Bogotá, CCJ, 1996, pág. 173.

obligaciones internacionales), persistencia de desapariciones forzadas, infracciones al derecho humanitario por parte de agentes estatales, paramilitares y guerrillas, y necesidad de una solución política al conflicto armado.

Hay adicionalmente otros temas que también preocupan a la Comisión, y que están presentes en una o varias de las declaraciones de su Presidente correspondientes al período de estudio: práctica de tortura, vulneración de los derechos de la niñez y de los grupos étnicos, amenazas y ataques a defensoras y defensores de derechos humanos (tema presente en las declaraciones desde 1998 hasta 2001), desplazamiento forzado, justicia sin rostro, derechos de la población carcelaria y las "Convivir"[25]. Muchas de estas preocupaciones han sido acogidas por la Comisión de Derechos Humanos gracias a las recomendaciones de los informes de la Alta Comisionada y de los relatores temáticos, como también al suministro de información pertinente por parte de ONG nacionales e internacionales.

La Comisión, además de condenar la existencia de estos problemas, ha instado al Estado colombiano a darles solución y ha hecho un seguimiento a los compromisos que el Estado adquiere al aceptar el contenido del texto. Año tras año, esta declaración del Presidente ha sido un pronunciamiento cada vez más completo sobre la situación en Colombia y, en esa medida, ha aumentado los niveles de exigencia al Estado en distintas materias.

B. Mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

La Comisión cuenta con diversos mecanismos temáticos, así como con mecanismos por países, encargados de observar la situación de derechos humanos en función de su mandato. Entre enero de 1997 y junio de 2001, dos mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas visitaron Colombia, tras lo cual elaboraron un informe para presentar ante la Comisión. En 1999, estuvieron en misión el representante del Secretario General para desplazados internos, señor Francis Deng, y el representante especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, señor Olara Otunnu. Ambos expresaron, tras su visita, gran preocupación por la situación de derechos humanos en Colombia.

---

[25] Ver punto A.1.b. sobre las "Convivir".

1. Visita a Colombia del Representante del Secretario General para desplazados internos (1999)

La misión oficial del Representante del Secretario General para desplazados internos se llevó a cabo entre el 21 y el 27 de mayo de 1999, como seguimiento a su anterior visita en 1994. Los objetivos principales de su visita fueron la evaluación del desarrollo de la situación desde su misión en 1994 y el estado de cumplimiento de sus recomendaciones, y la formulación de nuevas recomendaciones para enfrentar la situación. Para ello, sostuvo reuniones con autoridades, ONG y comunidades desplazadas, y visitó los departamentos de Sucre, Bolívar y Santander.

El Representante Especial produjo tras su visita un informe final, que presentó ante la Comisión de Derechos Humanos[26]. El documento señaló la gravedad del problema de desplazamiento forzado y la falta de una respuesta adecuada por parte del Estado. El Representante expresó que, si bien había habido un reconocimiento de la responsabilidad estatal, éste no había estado acompañado de una voluntad real de solucionar la situación de las personas desplazadas, y que muchos de los problemas puestos en evidencia en su visita en 1994 aún persistían. Manifestó que el área de prevención era la más débil del sistema estatal en materia de desplazamiento forzado, tras evidenciar, según estadísticas de la Defensoría del Pueblo, que el 50% de las masacres y los asesinatos cometidos por las partes en conflicto durante 1998 fueron anunciados, lo cual hubiera permitido prevenirlas y así evitar también los desplazamientos forzados[27]. El informe reseñó también la falta de implementación de la ley 387[28], recogiendo el calificativo dado a ésta, por una persona desplazada, de "ley fantasma". El Representante Especial puso de manifiesto problemas como la falta de claridad en las responsabilidades institucionales, las trabas burocráticas para obtener la certificación de persona desplazada y los obstáculos para la coordinación entre ONG y Gobierno.

Para terminar, el Representante Especial formuló una serie de recomendaciones finales, entre las cuales vale la pena destacar las siguientes: clarificar e implementar la política nacional de atención a la población desplazada,

---

[26] *Informe del Representante del Secretario General para desplazados internos*, Naciones Unidas, doc. E/CN.4/2000/83/Add.1.

[27] Ibid., párr. 67.

[28] La ley 387 de 1997 regula la atención integral por parte del Estado al desplazamiento forzado.

establecer los mecanismos previstos en la ley 387, fortalecer la coordinación de las respuestas a nivel nacional e internacional, abrir espacios de cooperación y diálogo con las ONG, promover una mayor presencia de la comunidad internacional en el terreno, hacer una campaña pública sobre la condición de las personas desplazadas y sus derechos, integrar el tema al proceso de paz, concertar esfuerzos para proveer protección contra el desplazamiento, proteger físicamente a las personas desplazadas y a quienes las defienden, asegurar asistencia humanitaria, promover el auto-sostenimiento, atender las necesidades de las mujeres y la niñez desplazadas, garantizar el retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad y, finalmente, hacer un seguimiento periódico a la implementación de estas recomendaciones.

2. Visita a Colombia del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados (1999)

La visita del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados se llevó a cabo entre el 30 de mayo y el 6 de junio de 1999, y los objetivos fueron: conocer la situación de primera mano y resaltar el impacto que sobre la niñez tiene la guerra en Colombia, identificar medidas concretas para asegurar una mejor protección a la niñez afectada por el conflicto armado, instar a las partes en conflicto a respetar los principios y normas humanitarias, y asegurar que la protección, los derechos y el bienestar de la niñez sean prioritarios en la agenda de paz. El Representante Especial visitó Apartadó, Turbo, la "Comunidad de Paz" de San José de Apartadó, Quibdó, Medellín, San Vicente del Caguán y Soacha. La escogencia de los lugares se hizo en función del impacto que en esas regiones ha tenido el conflicto interno en la niñez.

En relación con el impacto del conflicto armado en las niñas y niños, el Representante manifestó, en su informe final presentado ante la Comisión, su preocupación porque la niñez está siendo gravemente afectada[29]. Frente a los derechos humanos, los menores son víctimas, testigos y en ocasiones victimarios[30], todo lo cual los priva de su niñez. A los problemas propios del conflicto armado se suman además la prostitución infantil, la violencia

---

[29] *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados,* doc. E/CN.4/2000/71.

[30] Debido al reclutamiento forzado, niñas y niños son utilizados para la comisión de crímenes en el contexto de la violencia sociopolítica.

intrafamiliar, el maltrato, el consumo de drogas y la violencia contra personas socialmente marginadas[31].

En la discusión con el Gobierno, el Representante Especial insistió en los siguientes temas: el no reclutamiento de menores de 18 años en las fuerzas armadas, la preocupación por la existencia de minas antipersonales que afectan a los menores, la necesidad de dar prioridad a los intereses de la niñez en las políticas y programas estatales y la necesidad de tomar medidas contra el desplazamiento y contra la impunidad. El Gobierno manifestó, por una parte, estar explorando la posibilidad de ratificar la Convención de Ottawa sobre minas antipersonales[32]. Por otra parte, se comprometió a no reclutar menores de 18 años[33].

En la discusión con las Farc, en reunión sostenida en la "zona de distensión", el Representante urgió al grupo guerrillero a respetar los principios y normas humanitarias, a frenar el reclutamiento de menores de 18 años y a desmovilizar a aquellos que estuvieran en sus filas. Las Farc manifestaron que explorarían la eventual desmovilización de los menores de 15 años de sus filas y se comprometieron a no reclutar por debajo de ese límite de edad. Tanto el Gobierno como las Farc se comprometieron con el Representante Especial a dar prioridad a los derechos y al bienestar de la niñez en la agenda de paz.

Las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe del Representante Especial se refirieron al problema del desplazamiento forzado de personas, la necesidad de protección para la población civil y los miembros de misiones humanitarias, el secuestro y el conflicto en Colombia. Sobre el desplazamiento forzado, el Representante manifestó su preocupación por la magnitud del fenómeno, y porque las comunidades desplazadas reciben poca o ninguna asistencia del Estado. Urgió a que se apliquen los principios rectores sobre desplazamientos internos y a que se establezca, por parte de la comunidad internacional, un marco para brindar protección a las personas desplazadas. En cuanto a la protección de la población civil y de los miembros de misiones

---

[31] Por violencia contra personas socialmente marginadas se entiende aquella que se ejerce contra personas indigentes (niñas y niños de la calle, mendigos), trabajadoras y trabajadores sexuales, homosexuales dedicados a la prostitución, drogadictos, personas con antecedentes penales y presuntos delincuentes.

[32] El Estado colombiano ratificó la Convención de Ottawa sobre minas antipersonales en septiembre de 2000.

[33] Por medio de la ley 548 de diciembre 23 de 1999, se prohibió el ingreso de menores de edad a la Fuerza Pública. Ley 548 de 1999, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la ley 418 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

humanitarias, manifestó su preocupación por la sistemática intimidación y los asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos y de derechos de la niñez, y la impunidad en que tales asesinatos permanecen. Manifestó también gran preocupación por el elevado número de secuestros con motivos políticos o económicos, especialmente el secuestro de niñas y niños, que consideró un problema crónico.

Para terminar, pidió al Estado no condicionar la protección de la niñez a la terminación del conflicto armado. Además, le urgió a satisfacer las necesidades de la niñez a largo plazo, especialmente las de la niñez desplazada.

III. Visitas de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a Colombia

La Alta Comisionada, señora Mary Robinson, visitó el país en dos ocasiones entre 1997 y 2001. La primera de estas visitas se produjo entre el 20 y el 22 de octubre de 1998, y la segunda entre el 3 y el 4 de diciembre de 2000.

A. Visita en 1998

Su primera visita tuvo tres objetivos: visitar su Oficina en Colombia, mantener conversaciones con autoridades, ONG, agencias del sistema de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y cuerpo diplomático; e inaugurar dos seminarios sobre justicia y derechos humanos. Durante su visita, la Alta Comisionada manifestó a las autoridades colombianas su preocupación por la grave crisis de desplazamiento forzado, el crecimiento y las acciones de los grupos paramilitares, la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos, las irregularidades en el sistema de justicia (regional y militar) y la falta de tipificación de la desaparición forzada. Hizo un llamado al Gobierno a ratificar el Estatuto de Roma por medio del cual se creó la Corte Penal Internacional, y recordó que existen recomendaciones cuya implementación contribuiría a mejorar la situación de derechos humanos. La Alta Comisionada señaló que la paz no puede estar separada de los derechos humanos y del derecho al desarrollo.

Su visita, además de levantar temas de trascendencia y plantear exigencias a las autoridades colombianas, estrechó los lazos de las ONG y organizaciones

sociales con la Alta Comisionada. Durante su estadía en el país, manifestó solidaridad con las y los líderes sindicales y las organizaciones de derechos humanos, al hacer presencia en el lugar donde se llevaba a cabo un seminario de derechos humanos tras haber recibido una amenaza de bomba, y en la sede de la Cut, central sindical a la cual pertenecía el defensor de derechos humanos Jorge Ortega[34], quien fue asesinado mientras la señora Robinson visitaba el país[35].

B. Visita en 2000

La segunda visita de la Alta Comisionada, en 2000, tuvo como objetivos: verificar la situación de derechos humanos e impulsar y apoyar el trabajo de su oficina en Colombia. Se reunió con autoridades, organizaciones no gubernamentales sociales y de derechos humanos y con las agencias del sistema de Naciones Unidas. La Alta Comisionada reiteró a todos los actores armados que los principios humanitarios no son adaptables ni negociables. Expresó de manera muy clara su preocupación por la polarización y por la aguda situación de violencia y violaciones de derechos humanos y se refirió expresamente a la masacre de 37 personas en Ciénaga, perpetrada por paramilitares, el 22 de noviembre de 2000. Instó al Gobierno a luchar eficazmente contra el paramilitarismo, a abordar la crisis carcelaria, a adoptar un plan nacional de acción en derechos humanos y a evaluar de manera independiente el programa de protección de defensoras y defensores a cargo del Ministerio del Interior. La señora Robinson pidió a los actores armados y a la sociedad colombiana respaldar la suscripción de un acuerdo global de derechos humanos y derecho humanitario[36].

IV. Comités de vigilancia de los tratados

Los comités de vigilancia de los tratados ratificados por el Estado colombiano han examinado en repetidas ocasiones el cumplimiento de las obligaciones contraídas por Colombia en virtud de estos instrumentos. Los Estados Partes de los tratados deben presentar informes periódicos a los respectivos comités,

---

[34] Jorge Ortega era el jefe del Departamento de Derechos Humanos de la Central Unitaria de Trabajadores (Cut).

[35] *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia*, doc. E/CN.4/1999/8, págs. 7 a 9.

[36] *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia*, doc. E/CN.4/2001/15, pág. 6.

con lo cual se garantiza que el sistema universal de protección de derechos humanos efectúe un seguimiento al cumplimiento de las obligaciones internacionales de cada Estado[37].

A. Comité de Derechos Humanos (1997)

En marzo de 1997, el Comité de Derechos Humanos examinó el informe que el Estado colombiano presentó sobre el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como conclusión de ese examen, produjo unas observaciones finales que constituyeron, en su momento, uno de los documentos más extensos y fuertes producidos por ese Comité[38]. En el texto se manifiesta no sólo la preocupación por la gravedad y persistencia de la crisis, sino también por la falta de voluntad del Estado colombiano y de sus sucesivos gobiernos para enfrentar la situación con medidas eficaces.

El Comité se declaró preocupado por la falta de voluntad y capacidad del Estado colombiano de cumplir con las recomendaciones internacionales, y deploró que continuaran las violaciones patentes y a gran escala de los derechos humanos, en particular las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias, entre otras. Lamentó también el crecimiento del paramilitarismo y las pruebas de apoyo militar a los grupos paramilitares, así como la impunidad y la competencia de la jurisdicción penal militar para conocer de casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidas por agentes del Estado. El Comité consideró que la justicia regional ("sin rostro") no cumplía con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, razón por la cual recomendó eliminarla. Observó también que las terribles condiciones de las personas detenidas constituirían una transgresión al artículo 10 del Pacto. El Comité expresó profunda preocupación por las propuestas de reforma constitucional que suprimirían los límites de tiempo para los estados de excepción, eliminarían la facultad de la Corte Constitucional de revisar la declaratoria de éstos, y otorgarían funciones de policía judicial a las fuerzas militares. El Comité manifestó igualmente preocupación por el frecuente recurso al estado de

---

[37] Las observaciones finales producidas por estos órganos pueden ser consultadas en la página web de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en www.unhchr.ch

[38] *Examen del Comité de Derechos Humanos al cuarto informe periódico presentado por Colombia,* doc. CCPR/C/79/Add.75, 59º período de sesiones, 9 de abril de 1997.

excepción, y porque su declaratoria "rara vez se ajusta al párrafo 1 del artículo 4 del Pacto".[39]

Tras estudiar el informe del Estado colombiano, el Comité formuló las siguientes recomendaciones:

- Adoptar medidas eficaces para garantizar que los miembros de las fuerzas de seguridad del Estado respeten los derechos humanos, suspender de sus cargos a las funcionarias y funcionarios públicos investigados por violaciones a los derechos humanos, investigarlos en tribunales civiles y retirarlos si son condenados.
- Adoptar medidas para desmantelar los grupos paramilitares y revocar el decreto 356 de 1994, que autorizó la constitución de las "Convivir"[40].
- Luchar contra la impunidad, lo cual incluye que las violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho humanitario sean conocidas por tribunales civiles.
- Proteger a grupos en condiciones de vulnerabilidad (periodistas, líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas), para que puedan ejercer sus derechos y su trabajo sin intimidación. En relación con las comunidades indígenas y afrocolombianas, el Comité recomendó adoptar medidas para proteger a las personas que las integran, e hizo un llamado al Estado a proteger a la niñez de todo tipo de violencia.
- Eliminar la justicia regional y garantizar el debido proceso, así como garantizar la igualdad jurídica y de facto de las mujeres.
- No declarar el estado de excepción a menos que previamente se reúnan los requisitos previstos en el artículo 4 del Pacto (recomendación que había hecho en su último examen).
- Retirar las propuestas de reforma constitucional destinadas a suprimir los límites de tiempo a los estados de excepción, eliminar las facultades de la Corte Constitucional para revisar la proclamación de un estado de excepción y otorgar facultades de policía judicial a la Fuerza Pública.

Adicionalmente, el Comité de Derechos Humanos adoptó en el período en estudio dos decisiones sobre casos individuales en relación con el Estado

[39] Ibid., párr. 25.

[40] Este decreto fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C–572 de 1997.

colombiano, a partir de denuncias interpuestas por víctimas o familiares que adujeron la violación de derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[41].

B. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1999)

En febrero de 1999, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examinó el informe del Estado colombiano[42]. El Comité saludó el informe del Estado, por considerarlo franco y crítico, y resaltó el hecho de que la delegación de funcionarias y funcionarios hubiera sido de alto nivel, lo cual muestra, a su juicio, una voluntad política de mejorar la condición de las mujeres en Colombia. Notó también algunos avances legislativos y en materia de educación. Sin embargo, manifestó sus preocupaciones sobre la situación de las mujeres en Colombia.

Señaló la grave crisis económica y social, y la desigualdad que generan las políticas de reestructuración y ajuste económico, así como las marcadas diferencias entre las zonas rurales y urbanas. El Comité manifestó que, por causa de la violencia generalizada, las mujeres son las principales víctimas, en su calidad de personas desplazadas y jefas de hogar.

Entre las recomendaciones y preocupaciones finales, pueden señalarse las siguientes: el Comité evidenció deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control de leyes, pues no hay vías para hacer cumplir los fallos judiciales, ni estudios sobre cumplimiento de normas que favorecen a las mujeres. El organismo nacional asesor (Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer) no cuenta con suficiente autoridad y jerarquía, frente a lo cual el Comité propuso que fuera un organismo autónomo. Recomendó también que, en la asignación de recursos, se priorizaran las necesidades de las mujeres y que se adoptaran medidas legislativas para acelerar la igualdad de facto de las mujeres y garantizar su participación política. El Comité manifestó preocupación por la violencia contra mujeres bajo custodia, lo cual incluye cárceles y otros centros de reclusión, así como secuestros y desapariciones forzadas.

---

41 Decisiones número CCPR/C/60/D/612/1995 (19 de agosto de 1997) y CCPR/C/71/D/687/1996 (16 de mayo de 2001).

42 *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, doc. A/54/38, párr. 337–401.

Otras preocupaciones y recomendaciones se refirieron al problema de la prostitución, la violencia intrafamiliar, las niñas que viven en la calle, los estereotipos sexistas en los medios de comunicación, la deserción escolar de niñas, el desempleo de mujeres y la remuneración menor a la de los hombres por un trabajo equivalente, la penalización en todos los casos del aborto, la deficiente calidad de vida de las mujeres rurales y, finalmente, la necesidad de impulsar el ejercicio de los derechos a la salud y a la educación entre las mujeres desplazadas y campesinas.

C. Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (1999)

En agosto de 1999, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial estudió el informe del Estado colombiano, y produjo unas observaciones finales[43]. Ese Comité manifestó preocupación por la concentración de la violencia en zonas donde habitan comunidades indígenas y afrocolombianas, a lo cual se suma la militarización de dichas zonas en el marco de la lucha contra los cultivos ilícitos. En las observaciones se resalta que más de 500 dirigentes indígenas han sido asesinados en los últimos 25 años, y que los presuntos autores de la mayor parte de estos delitos son los grupos paramilitares. Consideró que esas comunidades minoritarias están gravemente sometidas a violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, y que muchos de estos delitos permanecen impunes, en parte debido a que la justicia ordinaria no siempre conoce de violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales.

El Comité manifestó también preocupación por la falta de representación de estas comunidades en las instituciones estatales, por las limitadas medidas del Gobierno para atender a las comunidades víctimas de desplazamiento forzado y por los estereotipos evidenciados en los medios de comunicación que refuerzan la violencia y la marginación. Llamó la atención sobre las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas, y sobre los programas de desarrollo y exploración de recursos en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, sin consultar suficientemente a las comunidades y sin tener en cuenta las consecuencias

---

[43] *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Colombia 20708/99,* doc. CERD/C/304/Add.76.

ambientales y socioeconómicas. El Comité lamentó que se hubieran protocolizado hasta el momento pocas escrituras de adjudicación de tierras, de acuerdo con las leyes que reconocen a las comunidades este derecho[44].

Finalmente, el Comité formuló sugerencias y recomendaciones al Estado colombiano, entre las cuales se encuentran:
- promulgar leyes que sancionen la conducta de discriminación racial;
- solucionar la situación de discriminación "de facto" en las zonas urbanas, donde personas afrocolombianas viven en condiciones de extrema pobreza;
- tomar medidas para aumentar las oportunidades de empleo para las minorías;
- promover la seguridad y el bienestar de la población desplazada, dentro de la cual se encuentra un gran número de personas indígenas y afrocolombianas.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial solicitó al Estado que, en su próximo informe, documente al Comité sobre las medidas anunciadas para promover el respeto de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, en lo que respecta a la aplicación de la Convención. Recordó, para terminar, que miembros del Comité pidieron examinar la posibilidad de que Colombia acepte la competencia de éste para conocer de denuncias individuales, y pidió al Estado colombiano que el próximo informe que presente sea amplio y de conformidad con las directrices del Comité. El próximo informe debía ser presentado en 2001. Sin embargo, el Estado no lo había presentado todavía en febrero de 2003.

D. Comité sobre los Derechos del Niño (2000)

En octubre de 2000, el Comité de los Derechos del Niño examinó el informe del Estado colombiano[45]. El Comité celebró la creación de estructuras que favorecen a la niñez, tales como el Oidor del Niño[46] y la sección de niñez en la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, señaló numerosas dificultades en el cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones derivadas de la Convención.

---

[44] Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política (sobre comunidades afrocolombianas); y ley 21 de 1991, por la cual se aprueba el Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989.

[45] Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Colombia*, doc. CRC/C/15/Add.137.

[46] Sin embargo, no se conoce ninguna mención formal o práctica de dicha institución. Por lo tanto, no ha sido parte de ningún espacio en el cual se discutan temas relacionados con la niñez, ni se conoce públicamente su gestión.

El Comité manifestó que el clima general de violencia ha conducido a violaciones sistemáticas de los derechos de la niñez, y que los efectos directos del conflicto armado son un obstáculo al ejercicio de muchos de los derechos para la mayoría de las niñas y niños en Colombia. Señaló también que la pobreza generalizada y las disparidades económicas y sociales afectan gravemente a la niñez.

Las observaciones finales fueron numerosas, y se refirieron a los siguientes temas: derechos de la niñez y proceso de paz, niñez afectada por el conflicto armado, niñez víctima de desplazamiento forzado, violaciones al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, deficiencias del registro de nacimientos, torturas y malos tratos, legislación de menores, reforma institucional (papel del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), política hacia la niñez, información sobre los derechos de la niñez, falta de difusión de la Convención sobre los Derechos del Niño, lagunas en la legislación de adopción, justicia de menores, limitación de recursos, discriminación por razones de raza y género, privación de un entorno familiar, maltrato físico y sexual, deficiente atención en salud, falta de recursos para la niñez discapacitada, limitaciones en educación, esparcimiento y actividad cultural, explotación económica y trabajo infantil y , para terminar, venta, trata y secuestro de niñas y niños. Frente a estos problemas, el Comité planteó su preocupación, así como la necesidad de una acción del Estado para darles solución.

El común denominador de las observaciones finales de esos comités en relación con Colombia es la expresión reiterada de preocupación porque el Estado no cumple a cabalidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En consecuencia, los diferentes comités han formulado recomendaciones muy pertinentes, cuya implementación contribuiría a la superación de la crisis.

V. Una valiosa contribución pendiente de ser debidamente aprovechada

A partir del estudio de las actuaciones del sistema universal de protección de los derechos humanos en relación con Colombia, manifestadas a través de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de los comités de vigilancia de los tratados, se evidencia cómo la atención que estos mecanismos prestan a la crisis colombiana se ha incrementado. Gracias a ello, se cuenta en la

actualidad con mayores espacios de debate y denuncia, pero sobre todo, con mayores niveles de exigencia a las autoridades colombianas.

Cada vez más, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas reclama al Estado colombiano por el incumplimiento de sus obligaciones y lo insta a tomar las medidas necesarias para solucionar la situación. Los llamados provienen de la Presidencia de la Comisión, de la Alta Comisionada, de los mecanismos temáticos y de los comités de vigilancia de los tratados. Esos llamados de Naciones Unidas reflejan las necesidades de la población colombiana, pues no son nada distinto a la petición legítima de garantía y respeto a los derechos humanos y al derecho humanitario. Los informes que han producido los diferentes mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas son una herramienta de suma utilidad para los gobiernos. Lamentablemente, no los han asumido como un aporte, sino que han visto en ellos un ataque e incluso una injerencia indebida en los asuntos internos. Si las recomendaciones contenidas en esos informes fueran implementadas, la situación mejoraría sustancialmente y aumentaría el nivel de disfrute de los derechos humanos en Colombia.

Capítulo 2
Las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos frente a la crisis carcelaria

Durante los últimos años, los organismos intergubernamentales han examinado con particular atención la crisis carcelaria colombiana. La Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han registrado las violaciones de derechos humanos sufridas por las personas privadas de la libertad y han expresado profunda preocupación tanto por su ocurrencia como por la responsabilidad que le cabe al Estado de evitar que se produzcan. También han urgido al Estado colombiano para que adopte las medidas requeridas, en función de que la privación de la libertad opere de acuerdo a lo convenido en los instrumentos internacionales de derechos humanos y deje de ser, como hasta ahora lo es, el sometimiento permanente a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Durante la administración del presidente Andrés Pastrana Arango, el Gobierno de Colombia finalmente atendió los llamados que la ONU y la OEA hicieran en el pasado para que se incrementara el monto de los recursos destinados a la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura carcelaria. En consecuencia, a partir de agosto de 2001, la tasa promedio de hacinamiento en el total de establecimientos de reclusión experimentó un descenso notable[1]. Si bien eso significa un evidente avance, la comunidad internacional tendría que tomar nota, no obstante, sobre el incumplimiento de más de la mitad de las metas

[1] En agosto de 1996, la tasa promedio de hacinamiento en el total de establecimientos de reclusión a cargo del Inpec equivalió a 38,56%. Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total población reclusa discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales,* Bogotá, mimeo, 31 de agosto de 1996. En agosto de 2001, ascendió a 35,96%. Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total población reclusa discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales,* Bogotá, mimeo, 31 de agosto de 2001. En marzo de 2002, el registro de la tasa de hacinamiento fue de 11,79%. Oficina de Planeación del Inpec, *Cuadro: Total población reclusa discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales,* Bogotá, mimeo, 31 de marzo de 2002.

previstas en materia de construcción de nuevos establecimientos de reclusión, a pesar de que el Gobierno del presidente Andrés Pastrana contó con los recursos económicos necesarios para hacer efectiva la totalidad del programa de nuevas construcciones[2]. Así mismo, no podría olvidar la advertencia hecha por la Misión Internacional sobre cárceles, que visitó a Colombia en 2001, respecto a que debe garantizarse que la nueva infraestructura carcelaria facilite el tratamiento penitenciario y diferencie el trato para las personas sindicadas del prodigado a las condenadas[3].

En cambio, otras recomendaciones y preocupaciones no menos importantes, formuladas por los órganos de Naciones Unidas y la OEA, han sido desestimadas por el Estado colombiano. Este no ha adoptado medidas administrativas, judiciales ni legislativas que contrarresten eficazmente el abuso de la detención preventiva por parte de los fiscales y su duración excesiva, ni tampoco el abuso del arresto por parte de la Policía. Tampoco ha tenido iniciativa alguna para instituir penas alternativas a la privación de la libertad. Ninguna de sus instituciones ha tomado medidas significativas para evitar que fueran fallidos dos intentos de reforma del Código penitenciario y carcelario. Tampoco la administración carcelaria y penitenciaria ha mostrado una clara voluntad para impedir la tenencia de armas por parte de las personas privadas de la libertad y la ocurrencia de homicidios, desapariciones forzadas, secuestros, ataques armados y combates dentro de cárceles y penitenciarías. Además, al tiempo que se limitó a la construcción de nuevos establecimientos de reclusión, la administración penitenciaria y carcelaria ha adoptado un modelo de régimen carcelario que, en nombre de una obsesiva preocupación por la seguridad, tiende a desconocer derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

I. Organización de Naciones Unidas

Dos alusiones recientes del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de la libertad dan cuenta de la

---

[2] Ver "Situación carcelaria", tomo I de este informe.

[3] Federico Marcos Martínez (Costa Rica), Morris Tidball-Binz (Argentina) y Raquel Z. Irigoyen Fajardo (Perú) (expertos internacionales), *Centros de reclusión en Colombia: un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de derechos humanos. Informe de la Misión Internacional: derechos humanos y situación carcelaria*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 31 de octubre de 2001, en www.hchr.org.co/documentosinformes/informes/tematicos

atención que Naciones Unidas le ha brindado a un tópico de la crisis humanitaria colombiana que tradicionalmente ha tendido a ser tratado como un asunto marginal. Así mismo, constituyen un importante indicador sobre el creciente impacto que tiene la persistente crisis carcelaria en materia de derechos humanos.

La importancia que Naciones Unidas le ha otorgado a la situación carcelaria se debe, en buena parte, al seguimiento que sobre su evolución ha hecho la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Su interés condujo a que se emprendiera la necesaria y oportuna tarea de elaborar un informe específico sobre la problemática, a partir de un trabajo empírico de recolección de información, que ofreciera un diagnóstico detallado y un conjunto de recomendaciones sobre las acciones que debería impulsar el Estado colombiano.

Además de la atención que la Comisión de Derechos Humanos y la Oficina en Colombia del ACNUDH han prestado a la situación general de las cárceles y de las personas privadas de la libertad, el Comité de Derechos Humanos hizo alusión a la situación carcelaria en el examen del cuarto informe periódico de Colombia.También el Relator Especial sobre la tortura y el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria han mantenido informada a la Comisión de Derechos Humanos en relación con casos de personas privadas de la libertad que presuntamente habrían sido torturadas o habrían sido detenidas arbitrariamente. De otra parte, el Comité contra la Tortura no ha formulado nuevas conclusiones ni recomendaciones desde 1996, pues el Gobierno de Colombia incumplió los plazos previstos para la entrega del tercer y cuarto informes periódicos[4].

A. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

Durante el 57º período de sesiones, en 2001, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas por primera vez se refirió a la problemática carcelaria como una dimensión de la situación de derechos humanos

---

[4] El 17 de enero de 2002, el Gobierno de Colombia presentó al Comité contra la Tortura de Naciones Unidas el tercer informe periódico (CAT/C/39/Add.4). Ese informe debió ser presentado el 6 de enero de 1997 y la fecha prevista para entregar el cuarto informe periódico se venció el 6 de enero de 2001. El Comité lo examinó durante su 31º período de sesiones, programado para celebrarse del 10 al 21 de noviembre de 2003. El Comité adoptó efectivamente sus conclusiones y recomendaciones sobre el tercer informe el 11 y 12 de noviembre de 2003 y las publicó en el documento de Naciones Unidas CAT/C/DR/31/1, 18 de noviembre de 2003.

en Colombia. En primer lugar, manifestó su preocupación "por las pobres condiciones de las cárceles y por los informes sobre abusos contra los derechos humanos de las personas detenidas y [pidió] a la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en Colombia que siga esta situación con el objeto de dar asesoramiento y cooperación a las autoridades colombianas"[5]. En segundo lugar, expresó su satisfacción por la inexistencia de restricciones para que las organizaciones humanitarias internacionales accedan a todas las personas privadas de la libertad. En último lugar, llamó al Gobierno de Colombia a cumplir con sus obligaciones internacionales en relación con los derechos de las personas privadas de la libertad, especialmente las relacionadas con su eficaz protección y, al tenor de aquellas, a finalizar la reforma del Código penitenciario y carcelario.

Durante el 58º período de sesiones, en 2002, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos le reiteró al Gobierno de Colombia que llevara a cabo la reforma del Código penitenciario y carcelario. También le expresó su preocupación por la lentitud injustificada de la administración de justicia y el abuso de la detención preventiva[6]. Además, le solicitó la adopción de "todas las medidas necesarias para subsanar los defectos de la administración de justicia y poner fin a la corrupción en el sistema penitenciario"[7]. En ese sentido, aludió a que se tuviera presente el informe presentado por la Misión Internacional sobre las prisiones colombianas[8] para buscar la mejoría de estas y mencionó, entre otras medidas posibles, la de impedir el ingreso de armas a los establecimientos de reclusión.

B. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

El establecimiento de la Oficina en Colombia del ACNUDH ha permitido que Naciones Unidas se haya aproximado de manera más directa a la situación carcelaria, tenga una idea más clara sobre las fortalezas y debilidades de la administración penitenciaria y pueda valorar el grado de voluntad que las

---

5 Comisión de Derechos Humanos, *Declaración del Presidente del 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, 57º período de sesiones, doc. OHCHR/STM/01/02, abril de 2001, párr. 21.

6 Comisión de Derechos Humanos, *Declaración del Presidente del 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, 58º período de sesiones, doc. OHCHR/STM/STM/CHR/02/03, abril de 2002, párr. 17.

7 Ibid., párr. 18.

8 Op. cit., nota 3.

distintas autoridades estatales pueden tener en relación con el propósito de superar la crisis carcelaria. Desde 1997, la situación de las personas privadas de la libertad y el funcionamiento del sistema carcelario y penitenciario han sido objeto de análisis y recomendaciones en los informes anuales presentados por la ACNUDH a la Comisión de Derechos Humanos.

En su informe de 1997, la entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos tomó nota sobre la posible ocurrencia de torturas durante la aplicación de cualquiera de los procedimientos que operan para hacer efectiva la privación de la libertad, según lo había manifestado la Defensoría del Pueblo[9]. Así mismo, resaltó que "las mujeres detenidas en los centros carcelarios han formulado [...] repetidas quejas sobre la situación de los niños, hijos de las reclusas, sobre los reiterados abusos que miembros de la guardia penitenciaria cometen contra las internas al someterlas a registros, y sobre el incumplimiento de las disposiciones legales en materia de visita conyugal"[10].

En su primera aproximación a la realidad carcelaria colombiana, la Alta Comisionada concluyó que, particularmente, "el hacinamiento en los centros de detención así como la detención prolongada de los detenidos antes de ser juzgados"[11] eran los dos tópicos más preocupantes de la situación carcelaria en Colombia. En ese sentido, la recomendación específica que hizo al Gobierno colombiano sobre la materia fue un llamado general a mejorar la situación atendiendo a lo dispuesto en la normatividad internacional[12].

En su informe de 1998, la Alta Comisionada señaló que una "seria crisis carcelaria" era una pieza importante del "cuadro sombrío que describe la gravedad de la situación de los derechos humanos en Colombia"[13]. No formuló ninguna recomendación, pero concluyó que la situación carcelaria seguía siendo

---

[9] En opinión de esta institución de control, una de las razones para que no haya un registro estadístico que refleje el volumen real de casos de tortura es que "quienes la han padecido son obligados a declarar por escrito que recibieron buen trato". Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 54º período de sesiones, doc. E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998, párr. 48.

[10] Ibid., párr. 136.

[11] Ibid., párr. 184.

[12] Ibid., recomendación n.º 12.

[13] Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 55º período de sesiones, doc. E/CN.4/1999/8, 16 de marzo de 1999, párr. 40.

preocupante y que no había sufrido ningún cambio que significara, respecto a 1997, algún alivio para las personas privadas de la libertad[14]:

> "La Alta Comisionada constata con preocupación que la situación carcelaria en Colombia no ha mejorado en el curso del año 1998 y que la aplicación del régimen de 'alternatividad penal' no ha logrado remediar o siquiera paliar los problemas de hacinamiento en las cárceles. Hace notar que la generalizada práctica de la detención preventiva de la cual son titulares los fiscales, así como los efectos de la ley n.º 288 [sic[15]] de 1995 o 'Estatuto de Seguridad Ciudadana' que extiende las penas privativas de la libertad a delitos menores, constituyen prácticas y mecanismos que restan eficacia de la respuesta estatal en materia penitenciaria"[16].

La Alta Comisionada también señaló, en su informe de 1998, que frecuentemente la privación de la libertad suponía la violación del derecho a la integridad personal en la medida en que aquella solía comportar tratos crueles, inhumanos o degradantes[17]. Además, tomó nota de las denuncias hechas por la Defensoría del Pueblo sobre irregularidades en la reclusión de jóvenes infractores[18]. Sin embargo, sobre lo cual hizo un particular énfasis fue en la ausencia de control penitenciario:

> "La inseguridad dentro de las cárceles siguió siendo motivo de enorme preocupación para la Oficina. Los motines, fugas y asesinatos continuaron produciéndose sin que las autoridades penitenciarias o gubernamentales encontraran una respuesta eficaz a los mismos. La falta de control interno aparece como la causa principal de muchos hechos violentos, tal como el ocurrido el 13 de abril de 1998 en la cárcel 'La Picota' de Bogotá, como consecuencia de la cual murieron 15 internos a manos de otros reclusos"[19].

---

[14] En relación con la ausencia de cambios, la Alta Comisionada manifestó: "El establecimiento de la detención preventiva como regla general, la corrupción administrativa, la insuficiente atención médica, la falta de canales reales y programas de rehabilitación social, la situación de los niños hijos de las reclusas y los abusos a que se ven sometidos los familiares durante los registros al realizar visitas continuaron siendo los temas principales señalados por los propios reclusos para una agenda de respuestas requeridas a las autoridades". Ibid., párr. 66.

[15] Por error de imprenta, el informe original de la Alta Comisionada cita equivocadamente la ley 288 de 1995, que no existe. La referencia correcta es la ley 228 de 1995.

[16] Op. cit., nota 13, párr. 156.

[17] "Los tratos crueles, inhumanos o degradantes afectaron a personas aprehendidas por miembros de las fuerzas militares en zonas donde se cumplían operaciones de contrainsurgencia, a personas privadas de la libertad en instalaciones policiales y a personas recluidas en establecimientos carcelarios. En esta materia, tanto los integrantes de la Fuerza Pública como los del cuerpo de guardia penitenciaria han infringido con frecuencia el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos". Op. cit., nota 14, párr. 52.

[18] Op. cit., nota 13, párr. 88.

[19] Op. cit., nota 13, párr. 65.

En su informe de 1999, la Alta Comisionada concluyó que el hacinamiento, las malas condiciones de los lugares de detención y la inseguridad son los principales problemas que configuran la crisis carcelaria. Según el informe de la Alta Comisionada, no obstante el incremento del presupuesto para el sistema carcelario, el Estado no había respondido a la persistencia de esos problemas con una adecuada y eficaz política penitenciaria[20]. En esa medida, reiteró su llamado al Gobierno de Colombia para que adoptara "una política penitenciaria acorde con principios internacionales en la materia, el uso restrictivo de la prisión preventiva, medidas que permitan superar los problemas estructurales y el mejoramiento de las condiciones de detención"[21].

En ese informe, la Alta Comisionada también destacó que se siguen presentando tratos crueles, inhumanos o degradantes en los establecimientos de reclusión, no sólo como consecuencia del hacinamiento y las pésimas condiciones sanitarias de reclusión, sino también por los "repetidos abusos y actos de fuerza innecesaria por parte de los servidores públicos a cargo de su custodia"[22]. Así mismo, en relación con los hechos en que se produjo la muerte de más de un centenar de personas privadas de la libertad, en la mayoría de los casos en forma violenta, llamó la atención sobre "la impotencia o falta de medidas adecuadas adoptadas por las autoridades responsables de prevenirlos"[23]. Insistió, además, en que "las normas penales colombianas desconocen el carácter excepcional de la detención preventiva, pues permiten imponerla sin consideración a la gravedad del delito ni a la existencia de un motivo serio para temer que el sindicado pueda sustraerse a la acción de la justicia o entorpecer la investigación"[24].

Durante su visita a Colombia, los días 3 y 4 de diciembre de 2000, la Alta Comisionada incluyó la situación carcelaria como uno de los cuatro puntos concretos en torno a los cuales llamó particularmente la atención del Gobierno de Colombia[25].

---

[20] Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 56º período de sesiones, doc. E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000, párr. 65.

[21] Ibid., párr. 196, recomendación n.º 13.

[22] Ibid., párr. 36.

[23] Ibid., párr. 36.

[24] Ibid., párr. 42.

[25] "Instó al Gobierno, en particular, a poner en marcha un mecanismo eficaz para la lucha contra el fenómeno del paramilitarismo, a abordar las causas estructurales de la crisis carcelaria, a acelerar la adopción de un plan de acción nacional en derechos humanos y a adelantar una evaluación independiente del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos del Ministerio del Interior". Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 57º período de sesiones, doc. E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001, párr. 8.

En esa misma dirección, en su informe de 2000, la Alta Comisionada fue enfática en afirmar que la situación carcelaria "tiende a agravarse en tanto que el Estado no adopte medidas eficaces para erradicar las causas estructurales que la han conducido a su actual crisis"[26].

En el informe de 2000, se alude a la persistencia de situaciones que evidencian la ausencia de medidas, especialmente del poder ejecutivo, para resolver la crisis carcelaria. En primer lugar, las violaciones a la integridad personal que se expresan en los tratos crueles, inhumanos o degradantes a que son sometidas las personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión y en los centros provisionales de detención, que muchas veces son también víctimas del uso desproporcionado de la fuerza por parte de las autoridades policivas y carcelarias[27]. En segundo lugar, las violaciones sistemáticas de la presunción de inocencia mediante la "aplicación abusiva de la detención preventiva"[28] que contribuyen a que aumente el número de personas privadas de la libertad. En tercer lugar, la permanencia de personas sindicadas y condenadas, así como de otras personas capturadas por un lapso de tiempo mayor a las 36 horas, en los centros provisionales de detención[29]. En cuarto lugar, a pesar de anuncios oficiales en sentido contrario, la ausencia de resultados efectivos con la implementación del Plan integral del sistema penitenciario y carcelario del Ministerio de Justicia y del Derecho "en materia de habilitación de cupos, salud, alimentación, capacitación de la guardia y lucha contra la corrupción"[30]. En quinto lugar, la falta de control del Estado de los establecimientos de reclusión manifiesta en "la disputa por el ejercicio del poder y el control en las cárceles por parte de diferentes grupos al margen de la ley, así como [en] la existencia de diverso tipo de armas y los índices de corrupción"[31]. En sexto lugar, la existencia de serias irregularidades del Inpec en el manejo administrativo y financiero del sistema carcelario, especialmente en la adjudicación de contratos, así como inexplicables deficiencias en las instalaciones de la penitenciaría de Valledupar (Cesar) y la cárcel de Girardot (Cundinamarca), establecimientos que entraron en funcionamiento durante 2000[32]. En último lugar, la expedición de una nueva legislación penal no dio "respuesta

---

[26] Ibid., párr. 164.
[27] Ibid., párr. 41 y 42.
[28] Ibid., párr. 60.
[29] Ibid., párr. 161.
[30] Ibid., párr. 162.
[31] Ibid., párr. 163.
[32] Ibid., párr. 166.

satisfactoria a modificaciones recomendadas internacionalmente"[33] en materia de hábeas corpus y detención preventiva, y sigue pendiente una reforma del Código penitenciario y carcelario "que permita enfrentar la problemática vinculada a la grave crisis carcelaria y a las deficiencias estructurales constatadas en esta materia"[34].

Como consecuencia del pormenorizado análisis presentado en el informe de 2000, sobre la situación carcelaria y las medidas tomadas por el Estado colombiano, la Alta Comisionada instó a este a enfrentar la crisis carcelaria en los planos legislativo y administrativo. La recomendación que formuló es la siguiente:

> "La Alta Comisionada urge al Estado a la adopción de una política criminal plenamente acorde con los principios del derecho penal garantista. En este sentido, reitera la necesidad de introducir en el Código penitenciario y carcelario todas las reformas necesarias para garantizar a la población reclusa el pleno goce de los derechos no afectados por la sentencia y el disfrute de las condiciones de reclusión exigidas por las reglas mínimas internacionales sobre la materia. También hace un llamamiento al Gobierno para erradicar la corrupción en el sistema penitenciario e impedir el ingreso de armas a las prisiones, a fin de disminuir los altos índices de violencia y evitar que en ellas se reproduzca la dinámica del conflicto armado"[35].

En su informe de 2001, la Alta Comisionada sostuvo que "la situación de las personas privadas de la libertad ha empeorado"[36] en la medida en que son víctimas de "una situación de tratos crueles, inhumanos o degradantes [...] en las instituciones carcelarias y en las dependencias policiales"[37]. Su análisis de la situación carcelaria sintetizó los principales hallazgos contenidos en el informe presentado por la Misión Internacional[38] que invitó al país, en octubre de 2001:

> "Las condiciones en que se mantiene a las personas privadas de libertad en las cárceles colombianas vulneran abiertamente las reglas internacionales para el tratamiento de los reclusos, las disposiciones nacionales sobre la materia y los

---

[33] Ibid., párr. 218. Ver también el párrafo 167.
[34] Ibid., párr. 219.
[35] Ibid., párr. 278, recomendación n.º 10.
[36] Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 58º período de sesiones, doc. E/CN.4/2002/1, 28 de febrero de 2002, párr. 262.
[37] Ibid., párr. 97.
[38] Op. cit., nota 3.

> fallos de tutela. En la mayor parte del país los presos reciben precaria atención médica, carecen de alimentación e instalaciones sanitarias adecuadas, así como de oportunidades de estudio y empleo que faciliten su reinserción social y les ayuden a redimir la pena. A esto deben sumarse factores como la violencia, el hacinamiento, los malos tratos, el tráfico de armas y de drogas, la inseguridad, la delincuencia organizada en el interior de los recintos carcelarios y la corrupción e ineficacia administrativa. Preocupan a la Alta Comisionada la ausencia de un control efectivo del Estado sobre los establecimientos penitenciarios, la falta de una política carcelaria integral y garantista, el abuso de la detención preventiva, el carácter crónico de los tratos crueles, inhumanos y degradantes en los centros penitenciarios y estaciones de policía, y las limitaciones al ejercicio del hábeas corpus"[39].

De otra parte, la Alta Comisionada advirtió que, en materia legislativa, "las recomendaciones relativas a la política criminal no presentan avances importantes, que permitan afirmar la plena vigencia de un derecho penal garantista"[40]. En ese mismo sentido, recordó que seguía pendiente el trámite de un proyecto de ley para reformar el Código penitenciario y carcelario vigente[41] e instó al Gobierno de Colombia a enfrentar con medidas eficaces la crisis carcelaria:

> "La Alta Comisionada recomienda al Estado la adopción y aplicación de una política criminal democrática y garantista, asegurando el diseño concertado de políticas sociales, de prevención de la violencia y manejo del conflicto intracarcelario. En este sentido, exhorta al cumplimiento oportuno de las decisiones de la Corte Constitucional relativas a las tutelas T–153/98 y T–847/00. La Alta Comisionada invita al Gobierno colombiano a que, en cooperación con su Oficina en Colombia, examine las recomendaciones producto de la Misión Internacional sobre cárceles a efectos de llevarlas eficientemente a la práctica"[42].

C. Misión Internacional sobre cárceles

La Oficina en Colombia del ACNUDH, atendiendo la solicitud de seguimiento a la realidad de las cárceles que le hiciera el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, en el 57º período de sesiones, y en el marco de la asesoría técnica que venía ofreciendo a la Defensoría Delegada sobre Política Criminal

---

[39] Op. cit., nota 36, párr. 364. Ese texto tiene unos ligeros cambios respecto a la conclusión del informe de 2000. Ver Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 57º período de sesiones, doc. E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001, párr. 257.

[40] Op. cit., nota 36, párr. 341.

[41] Op. cit., nota 36, párr. 328.

[42] Op. cit., nota 36, párr. 385, recomendación n.º 9.

y Penitenciaria, invitó a una misión internacional conformada por tres personas expertas en asuntos carcelarios para elaborar "un informe técnico-jurídico sobre la situación carcelaria"[43]. Dos objetivos precisos orientaron tal iniciativa: identificar las principales violaciones de derechos humanos sufridas por las personas privadas de la libertad y formular posibles acciones encaminadas a su prevención y superación. Estos se entendían como el punto de partida de una pretensión más general: obtener unos insumos básicos para "asesorar en la materia a las autoridades colombianas"[44].

Durante más de un mes, la Misión Internacional practicó visitas a 11 establecimientos de reclusión y cuatro estaciones de policía. Sostuvo entrevistas con diferentes personas privadas de libertad, sus familiares y las personas encargadas de su defensa jurídica. Así mismo, tuvo la posibilidad de dialogar con las funcionarias y funcionarios de las prisiones visitadas y diversas autoridades del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Inpec, de la Contraloría General de la República, del poder judicial y de la Defensoría del Pueblo. También tuvo oportunidad de conocer de manera directa las opiniones de algunos ex reclusos, académicos, abogadas y abogados, dirigentes sindicales y activistas de derechos humanos, así como de representantes de organismos intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales.

La principal observación de la Misión Internacional fue la existencia, en los establecimientos de reclusión y en los centros provisionales de detención colombianos, de una situación caracterizada por graves, crecientes, flagrantes, sistemáticas y generalizadas violaciones de los derechos humanos[45]. La Misión advirtió, además, que esa situación es todavía más aguda en los casos de "las madres encarceladas con niños, los enfermos, los ancianos y, marginados entre todos los marginados, los indígenas y afrocolombianos"[46]. En su informe, la Misión Internacional consideró que la frecuente ocurrencia de esas violaciones es "producto de las condiciones de detención padecidas por decenas de miles de personas privadas de libertad en Colombia, del incremento de las tasas de privación de libertad y de hacinamiento carcelario, la falta de capacitación del personal del sistema carcelario y penitenciario, los altos niveles de corrupción que imperan en el mismo y la impunidad que prevalece respecto a las conductas

---

[43] Op. cit., nota 36, párr. 41.
[44] Op. cit., nota 36, párr. 261.
[45] Op. cit., nota 3, párr. 8, 13 y 97.
[46] Op. cit., nota 3, párr. 8.

irregulares en que incurren las autoridades carcelarias y penitenciarias"[47]. En consecuencia, concluyó que el Estado colombiano está incumpliendo sus obligaciones de "proteger la vida, integridad física, dignidad y seguridad jurídica de las personas privadas de libertad y de promover y facilitar su reintegración social, consagradas en la Constitución nacional y en los instrumentos de derechos humanos ratificados por el país, [todo lo cual] también tiene un impacto crecientemente negativo en relación con la seguridad humana de la población general del país"[48].

En general, la Misión Internacional urgió al Estado colombiano a que le conceda prioridad a la adopción de medidas que apunten a la superación del drama humanitario en las prisiones colombianas y a que garantice la posibilidad de que prospere y ofrezca resultados cualquier investigación sobre violaciones de derechos humanos padecidas por alguna persona privada de la libertad. Particularmente, consideró que "cursar invitaciones al Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y al Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas para visitar el país dentro de la mayor brevedad [...] pondría de relieve ante la comunidad internacional la buena voluntad del Estado colombiano de atender y resolver efectivamente la grave situación de los centros de detención en el país"[49].

Entre las diversas modalidades de violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y las situaciones que tienden a imperar en el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario identificadas por la Misión Internacional, ésta destacó algunas más graves y frecuentes. En primer lugar, confirmó las precarias condiciones de la infraestructura y los servicios en la mayoría de prisiones del país, todavía más en los centros provisionales de detención[50]. En segundo lugar, destacó las condiciones indignas que sufren las personas privadas de la libertad en los centros provisionales de detención (por ejemplo, una tasa de hacinamiento de 848%, en la estación de policía del barrio Girardot en Bogotá), la permanencia irregular en esos sitios de aproximadamente cinco mil personas sindicadas y condenadas, y el incumplimiento de las autoridades correspondientes para que esas personas sean recluidas inmediatamente en los establecimientos previstos para cumplir con la detención

---

47 Op. cit., nota 3, párr. 97.
48 Op. cit., nota 3, párr. 15.
49 Op. cit., nota 3, párr. 52.
50 Op. cit., nota 3, párr. 33, 36, 37 y 38.

preventiva y la pena privativa de la libertad[51]. En tercer lugar, realzó la "extendida situación de ingobernabilidad y violencia que afecta a la mayoría de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, derivados de una notable falta de capacidad de gestión de los limitados recursos financieros, logísticos y humanos disponibles, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Inpec, [y de] un alarmante nivel de corrupción e impunidad en el sistema penitenciario y carcelario"[52]. En cuarto lugar, concedió una especial atención a las situaciones que deben enfrentar las personas indígenas y afrodescendientes que se encuentran privadas de la libertad al extenderse en un análisis detallado[53]. En quinto lugar, al tiempo que calificó el nuevo modelo carcelario que comenzó a operar en la nueva penitenciaría de Valledupar (Cesar) como "una penitenciaría para castigar"[54], la Misión Internacional consideró que la denominada "nueva cultura penitenciaria" que inspira el nuevo modelo de control en realidad no es más que "un mero ejercicio de relaciones públicas que esconde la verdadera crisis de derechos humanos en el sistema penitenciario y carcelario colombiano"[55].

Así mismo, además de las recomendaciones generales ya aludidas, la Misión formuló otras, entre las que se pueden destacar puntualmente las siguientes. En primer término, señaló la urgencia de que el sistema penal y, en particular, el sistema penitenciario cuenten con una información estadística veraz[56]. En segundo término, fue enfática en la conveniencia de erradicar la "práctica extendida en los centros de reclusión colombianos de tener estructuras organizadas entre los privados de la libertad que, de una u otra forman, ejerzan poder disciplinario sobre los demás internos"[57]. En tercer término, reiteró una recomendación en la que la ONU y la OEA han insistido durante la última década: a una solución integral de la crisis carcelaria sólo se puede aspirar si se instituye una política criminal garantista[58]. En cuarto término, consideró que era imperioso enderezar la administración penitenciaria, siguiendo una pauta general de acción:

> "Sobre las bases sólidas del personal, la infraestructura carcelaria y los derechos humanos, deberá construirse la acción y atención en cárceles y penitenciarías sobre tres áreas fundamentales:

---

[51] Op. cit., nota 3, párr. 43, 44, 45 y 218.
[52] Op. cit., nota 3, párr. 14.
[53] Op. cit., nota 3, párr. 100 a 178.
[54] Op. cit., nota 3, párr. 330 a 346.
[55] Op. cit., nota 3, párr. 17.
[56] Op. cit., nota 3, párr. 346 a 348.
[57] Op. cit., nota 3, párr. 349.
[58] Op. cit., nota 3, párr. 258 a 278.

"a. Primera: la *convivencia intracarcelaria*, teniendo claro que las personas son enviadas a prisión como castigo pero no para ser castigadas y recordando que la seguridad depende de las buenas relaciones que se establezcan entre funcionarios y personas privadas de la libertad.
"b. Segunda: la *atención de las necesidades básicas* de los internos, dado que la pena privativa de la libertad priva a las personas de cosas que ya no podrán tener, por lo que se genera un gran vacío que se tiende a llenar y que, por lo tanto, se debe facilitar: el trabajo, la educación, la salud, las relaciones familiares y el ejercicio de la sexualidad, entre otras.
"c. Tercera: *estricto respeto de la dignidad de la persona*, para eliminar la arbitrariedad por parte de la autoridad y, consecuentemente, generar la exigencia del cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de los internos"[59].

D. Otros órganos de Naciones Unidas

Otros órganos de Naciones Unidas se pronunciaron sobre la situación carcelaria en Colombia: el Comité de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre tortura y el Grupo de Trabajo sobre detención arbitraria. Todos expresaron su profunda preocupación por las condiciones a las cuales están sometidas las personas detenidas.

El Comité de Derechos Humanos calificó como deplorables las condiciones que imperan en las cárceles colombianas y manifestó su preocupación debido a que el Estado no había tomado ninguna medida para superarlas. Además, propuso que el Estado colombiano explorara la posibilidad de instituir penas alternativas y que aumentara los recursos económicos de inversión en infraestructura carcelaria[60].

En 1997, el Relator Especial sobre la tortura informó a la Comisión de Derechos Humanos sobre el caso de una persona privada de la libertad que fue violentamente golpeada cuando iba a ser trasladada del pabellón de alta seguridad de la penitenciaría La Picota y sobre siete casos de personas cuya integridad física fue vulnerada en desarrollo del procedimiento de captura[61]. En 1999, el Relator informó a la Comisión sobre los casos de dos personas que habrían sido

---

[59] Op. cit., nota 3, párr. 357.
[60] Comité de Derechos Humanos, *Informe del Comité de Derechos Humanos. Examen del cuarto informe periódico de Colombia*, Naciones Unidas, 52º período de sesiones, doc. CCPR/C/79/Add.76, 5 de mayo de 1997, párr. 26 y 39.
[61] Relator Especial sobre la tortura, *Informe del Relator Especial sobre la tortura al 53º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos, 53º período de sesiones, doc. E/CN.4/1997/7/Add.1, párr. 87, 90, 92, 95, 96, 101 y 105.

torturadas durante el procedimiento de captura, una de las cuales posteriormente había sido internada en un establecimiento de reclusión[62]. En 2002, el Relator informó a la Comisión sobre tres hechos de violencia, ocurridos en 1999 y 2000, en los que personas privadas de la libertad presuntamente pertenecientes a grupos paramilitares atacaron a otras personas privadas de la libertad en las cárceles Bellavista de Medellín (Antioquia), La Modelo de Bogotá y en la penitenciaría Villa de las Palmas de Palmira (Valle)[63].

En 1998, el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria informó a la Comisión de Derechos Humanos que había transmitido al Gobierno de Colombia dos llamamientos urgentes (3 personas) y la información pertinente sobre un nuevo caso de presunta detención arbitraria, ocurrido durante 1996. Así mismo, informó que mediante la decisión n.º 32, aprobada el 17 de septiembre de 1996, declaró arbitraria la detención de Gildardo Arias Valencia[64]. En 2000, el Grupo informó a la Comisión que había transmitido al Gobierno de Colombia dos llamamientos urgentes (más de 160 personas) y la información pertinente sobre un nuevo caso de presunta detención arbitraria (4 personas), ocurrido durante 1999[65]. En 2002, el Grupo informó a la Comisión que había transmitido al Gobierno de Colombia un llamamiento urgente y la información pertinente sobre un nuevo caso de presunta detención arbitraria (1 persona), ocurrido durante 2001[66].

II. Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos

Desde su primera visita al país, en 1980, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) "se interesó en conocer objetivamente la situación

---

62 Relator Especial sobre la tortura, *Informe del Relator Especial sobre la tortura al 55º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos, 55º período de sesiones, doc. E/CN.4/1999/61, párr. 157 y 166.

63 Relator Especial sobre la tortura, *Informe del Relator Especial sobre la tortura al 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos, 58º período de sesiones, doc. E/CN.4/2002/76, párr. 377, 378, 386, 387 y 388.

64 Grupo de Trabajo sobre detención arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria al 53º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos, 53º período de sesiones, doc. E/CN.4/1997/4, 17 de diciembre de 1996, párr. 4 y 17.

65 Grupo de Trabajo sobre detención arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria al 56º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, doc. E/CN.4/2000/4, 28 de diciembre de 1999, párr. 3 y 35.

66 Grupo de Trabajo sobre detención arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria al 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos, 58º período de sesiones, doc. E/CN.4/2002/77, 19 de diciembre de 2001, párr. 8 y 24.

relativa al régimen penitenciario"[67]. En esa oportunidad, "visitó distintas cárceles y centros militares en Colombia, en los que realizó inspecciones oculares a efectos de formarse un criterio objetivo de las condiciones del sistema penitenciario en dicho país"[68]. Durante su tercera visita in loco, en diciembre de 1997, inspeccionó la cárcel La Modelo de Bogotá y la penitenciaría de alta seguridad de Itagüí (Antioquia). Una vez finalizó su misión, la CIDH manifestó que "las deplorables condiciones carcelarias"[69] constituyen una de las dimensiones más preocupantes de la realidad colombiana en materia de derechos humanos. Así mismo, durante su última visita a Colombia, en diciembre de 2001, "tuvo oportunidad de visitar las instalaciones de la Cárcel Nacional Modelo con el fin de corroborar el cumplimiento con las medidas de protección por ella oportunamente dictadas"[70].

La CIDH examinó la situación carcelaria y evaluó el nivel de disfrute de los derechos de las personas privadas de la libertad en su primer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia de 1981[71]. Así mismo, hizo alusión a esos asuntos en sus informes anuales de 2000 y 2001[72]. Sin embargo, su análisis más detallado sobre la materia está contenido en el tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, aprobado en 1999, en el que concluyó que "las condiciones generales en dichos establecimientos son

---

67 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia*, Washington D.C., OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 22, 30 de junio de 1981, pág. 100, num. 5.

68 Ibid., pág. 103, num. 1. Los siete establecimientos de reclusión visitados fueron: la penitenciaría La Picota, la cárcel La Modelo y la reclusión de mujeres Buen Pastor de Bogotá; la cárcel Bellavista de Medellín (Antioquia); la cárcel Villanueva de Cali (Valle); la cárcel La Modelo y la reclusión de mujeres Buen Pastor de Bucaramanga (Santander). También tuvo acceso a cuatro instalaciones militares que servían entonces como lugares provisionales de detención en Bogotá: la Escuela de Artillería del Ejército, la Escuela de Caballería del Ejército, la Brigada de Institutos Militares y el Batallón Baraya.

69 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos en Colombia. Tercer informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,* Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, anexo 1: Comunicado de prensa n.° 20/97, 1999, párr. 12.

70 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comunicado de prensa n.º 33/01, Bogotá, mimeo, 13 de diciembre de 2001, pág. 5, párr. 18.

71 El literal e) de la sexta recomendación de ese informe dice: "Que se adopten las medidas necesarias para el adecuado acondicionamiento de los centros de detención penitenciaria; se promulgue tan pronto como sea posible el nuevo Código penitenciario que está siendo elaborado, y que el mismo garantice a los reclusos, entre otros aspectos, asistencia médica, educativa, espiritual y deportiva, y evite las condiciones de hacinamiento existentes; y se hagan efectivas las previsiones financieras presupuestarias para tal fin". Op. cit., nota 67, pág. 222.

72 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, Washington D.C., OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001*, Washington D.C., OEA/Ser./L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 de abril de 2001, en www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/indice.htm

subhumanas y violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos internacionales relevantes"[73].

En el informe de 1999, la CIDH analizó los principales rasgos de la situación carcelaria colombiana y los derechos de las personas privadas de la libertad. En primer lugar, destacó el hacinamiento como principal característica de la realidad carcelaria que, asociada con "servicios y derechos mínimos [...] llevan violencia y crímenes dentro de los establecimientos, y a un estado de amotinamiento frecuente"[74]. En segundo lugar, resaltó que el deterioro de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad también es consecuencia de la corrupción, la cual mina, además, la capacidad estatal de controlar legalmente las prisiones[75]. En tercer lugar, la CIDH fue prolija en consideraciones sobre la detención preventiva como una institución que por definición y por su manera de operar conculca derechos fundamentales de las personas sindicadas, además de que su utilización generalizada no hace sino agudizar la situación de hacinamiento[76]. En cuarto lugar, expresó una particular preocupación por la reclusión conjunta de personas procesadas y condenadas[77], por "la falta de atención médica y de otros programas y servicios"[78], por la mala alimentación que reciben las personas privadas de la libertad[79] y por los impedimentos que existen para que las personas detenidas mantengan el contacto familiar sin traumatismos ilegales como, entre otros la vigencia en algunos centros de reclusión de la requisa vaginal como norma general[80]. En quinto lugar, advirtió que los amotinamientos, la violencia interna y el descontrol penitenciario son consecuencias de la "situación deplorable general en las cárceles colombianas"[81].

Con base en ese análisis, la CIDH formuló once recomendaciones al Estado colombiano. La primera recomendación constituye, sin lugar a dudas, la guía orientadora de las otras diez recomendaciones. Mediante esa recomendación la CIDH solicitó al Estado colombiano que:

---

73 Op. cit., nota 69, párr. 62.
74 Op. cit., nota 69, párr. 5.
75 Op. cit., nota 69, párr. 7, 47 y 52.
76 Op. cit., nota 69, párr. 15 a 26.
77 Op. cit., nota 69, párr. 27 a 29.
78 Op. cit., nota 69, párr. 30.
79 Op. cit., nota 69, párr. 37 y 38.
80 Op. cit., nota 69, párr. 39 a 42.
81 Op. cit., nota 69, párr. 43 a 54.

> "Adopte todas las medidas necesarias para mejorar la situación del sistema penitenciario y el tratamiento a los reclusos, para cumplir plenamente con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y la legislación interna, así como en tratados internacionales ratificados por Colombia. En este sentido, la Comisión recomienda también la aplicación efectiva, como instrumento guía, de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y de las recomendaciones relacionadas emitidas por las Naciones Unidas"[82].

Las recomendaciones 2, 3 y 4 se refieren a la conveniencia de restringir la utilización judicial de la detención preventiva y de imprimirle mayor celeridad a los trámites procesales. Las recomendaciones 5 y 10 versan sobre la urgencia de que el sistema penitenciario tenga una mayor capacidad de reclusión y cuente con los recursos económicos necesarios. Las recomendaciones 6, 7, 8 y 9 aluden a la efectiva protección de diversos derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. La undécima recomendación propone que el Estado colombiano impulse "programas preventivos, sistemas de negociación permanentes, entrenamientos del personal, sistemas de comunicación e información necesarios para poder prevenir, minimizar o eventualmente reprimir con pleno respeto a las garantías legales, amotinamientos y otras situaciones de violencia"[83].

En su informe anual de 2000, la CIDH consideró que la situación carcelaria se había agravado y manifestó su preocupación "por lo que se percibe como falta de control del Estado sobre la violencia, la superpoblación carcelaria y la disputa por el ejercicio del poder y el control en las cárceles por parte de los diferentes grupos al margen de la ley"[84]. En particular, señaló que, para evitar situaciones como la ocurrida el 27 de abril de 2000, en la cárcel La Modelo de Bogotá, el Estado colombiano debía adoptar en las cárceles las "medidas eficaces para erradicar la violencia que allí impera"[85].

---

[82] Op. cit., nota 69, pág. 381.

[83] Op. cit., nota 69, pág. 382.

[84] Op. cit., nota 69, párr. 92.

[85] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, Washington D.C., OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 93. "De acuerdo con la información disponible, el 27 de abril de 2000 los internos pertenecientes a grupos paramilitares detenidos en el patio n.º 5 de la cárcel iniciaron un violento ataque contra los detenidos recluidos en el patio n. º 4, con un saldo de 47 reclusos muertos y 17 heridos". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, Washington D.C., OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 17.

Además del seguimiento realizado a la situación general de las cárceles, la preocupación de la CIDH por los derechos de las personas privadas de la libertad también se ha expresado mediante la activación del mecanismo de medidas cautelares[86]. Entre 1997 y 2002, en tres ocasiones puso en funcionamiento tal mecanismo de protección. En las tres oportunidades, la CIDH consideró que la urgencia y gravedad de las situaciones estaba determinada por la facilidad con que podían actuar personas privadas de la libertad, presuntamente pertenecientes a grupos paramilitares, para hacer daño letal a otras personas privadas de la libertad. En dos de los casos, las informaciones de que disponía la CIDH aludían incluso a la utilización de armas de guerra dentro de las prisiones.

El 17 de diciembre de 1997, la CIDH decretó medidas cautelares con el fin de proteger a José Alirio Arcila Vásquez y su familia. En ese entonces, el señor Arcila Vásquez se encontraba detenido en la cárcel de máxima seguridad de Itagüí (Antioquia). Había "sido objeto de amenazas en represalia por haber dado información a las autoridades sobre presuntas conexiones entre oficiales de las fuerzas armadas colombianas y los grupos paramilitares"[87].

El 11 de mayo de 2000, la CIDH decretó medidas cautelares a favor de los detenidos políticos recluidos en los patios 1 y 2 de la cárcel La Modelo de Bogotá, "con el fin de solicitar la adopción de medidas urgentes para establecer [su] paradero y preservar [sus derechos] a la vida y a la integridad física"[88]. Prestó particular atención a la información aportada por los peticionarios, según la cual "varios internos de los patios n.º 3 y 5, con brazaletes de las Autodefensas Unidas de Colombia, portaban armas de largo alcance con las que patrullaban las instalaciones, profiriendo amenazas contra los detenidos políticos"[89]. Un año después de ordenadas las medidas de protección, una delegación de la CIDH que visitó el país para analizar el cumplimiento que el Estado venía dando a las medidas cautelares decretadas, "solicitó información específica al Estado sobre la existencia de armas de fuego en poder de los reclusos y recibió

---

[86] Las medidas cautelares están previstas como mecanismo de protección en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH: "En casos de gravedad y urgencia, y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas".

[87] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997*, Washington D.C., OEA/Ser./L/V/II.98, doc. 6 rev., 13 de abril de 1998, párr. 10.

[88] Comunicación de la CIDH a la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Washington, 11 de mayo de 2000.

[89] Op. cit., nota 85, párr. 17.

una respuesta, en principio negativa, así como el compromiso de presentar información detallada al respecto"[90].

Entre la tarde del 2 de julio y la mañana del 3 de julio de 2001, "las amenazas proferidas por internos paramilitares contra los llamados presos políticos [...] se materializaron en un ataque [...] con un alto saldo de muertos y heridos, a pesar de la vigencia de las medidas cautelares de la CIDH"[91]. Ese ataque provocó que, además de expresarle al Gobierno de Colombia su consternación y preocupación por lo sucedido, la CIDH se manifestara respecto a la existencia de armas de guerra en la cárcel La Modelo de Bogotá:

> "Lamentablemente, los hechos acaecidos el 2 y 3 de julio de 2001 parecen confirmar las denuncias formuladas por los peticionarios. En este sentido, la Comisión desea destacar que tanto su jurisprudencia como la jurisprudencia de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos establecen que el Estado es el garante de la seguridad de las personas bajo su control y custodia. En este contexto, la tenencia de armas de fuego por los reclusos es absolutamente incompatible con el cumplimiento de esta obligación.
> "Por lo tanto, corresponde solicitar respetuosamente al Gobierno de Vuestra Excelencia que proceda en forma urgente a adoptar las siguientes medidas, en consulta con los peticionarios:
> "1. Adoptar medidas efectivas para desarmar a los reclusos e impedir la entrada y posesión de armas de guerra u otras armas de fuego en el centro penitenciario.
> "2. Extremar las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de los llamados presos políticos que se encuentran recluidos en los pabellones 1 y 2 de la Cárcel Nacional Modelo y los que hayan sido transferidos a otras unidades penitenciarias, tales como la cárcel Distrital de Bogotá, en virtud de la emergencia carcelaria decretada por el Inpec.
> "3. Entre otras medidas de protección, proceda en forma inmediata a dar cumplimiento al compromiso asumido con los peticionarios de erigir un muro de alta seguridad entre los reclusos pertenecientes a grupos paramilitares y los llamados presos políticos en la Cárcel Nacional Modelo.

---

[90] Comunicación de la CIDH al Gobierno de Colombia, Washington, 6 de julio de 2001, pág. 1. La solicitud fue hecha en una reunión acaecida el 9 de mayo de 2001, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en la que participaron representantes del Comité de Riesgos del Ministerio del Interior, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, dos personas delegadas por el Inpec, la delegación de la CIDH encabezada por el comisionado Robert K. Goldman y los peticionarios. A pesar de haber sido invitado, el Ministerio de Justicia y del Derecho no envió ninguna representación.

[91] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001*, Washington D.C., OEA/Ser./L/V/II.114, doc. 5 rev., 16 de abril de 2001, cap. IV, Colombia, párr. 16, en www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/cap.4.htm#COLOMBIA

> "4. También como parte de las medidas de seguridad a adoptarse, presentar a la CIDH información detallada sobre el *status*, ubicación e identidad de los llamados presos políticos protegidos por las medidas cautelares"[92].

Durante su visita in loco a Colombia, en diciembre de 2001, una delegación de la CIDH visitó la cárcel La Modelo de Bogotá y "pudo constatar que no se ha dado pleno cumplimiento a las medidas cautelares"[93]. En el comunicado de prensa que emitió una vez finalizó su estadía en el país, la CIDH manifestó que el Gobierno colombiano se había comprometido "a dar comienzo a la construcción de un separador antes de 31 de diciembre de 2001 con el fin de evitar nuevos actos de violencia"[94].

De otra parte, el 31 de julio de 2002, la CIDH "otorgó medidas cautelares en favor de 130 autodenominados presos políticos y sociales recluidos en el patio 4 de la cárcel del distrito judicial Modelo de Bucaramanga"[95]. El 12 de julio de 2002, según las informaciones suministradas por los peticionarios, las personas privadas de la libertad que ocupaban el patio 4 de la cárcel la Modelo de Bucaramanga (Santander) fueron atacadas, con armas de fuego y granadas de fragmentación, presuntamente por reclusos pertenecientes a grupos paramilitares. El ataque duró tres horas y dejó un saldo de una persona muerta y otras 15 heridas. Exactamente un año atrás, el 12 de julio de 2001, los reclusos del patio 4 denunciaron que no podían salir de este a obtener víveres y a las diligencias judiciales, pues "las personas privadas de la libertad pertenecientes a grupos paramilitares, recluidos en el patio 6 de la cárcel La Modelo de Bucaramanga (Santander), les habían enviado amenazas mediante las cuales los declaraban objetivo militar"[96].

En otras dos oportunidades, la intervención de la CIDH consistió en solicitar información al Estado colombiano, con base en la solicitud de parte correspon-

---

92 Comunicación de la CIDH al Gobierno de Colombia, Washington, 6 de julio de 2001

93 Op. cit., nota 91.

94 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comunicado de prensa n.º 33/01, Bogotá, mimeo, 13 de diciembre de 2001, párr. 18.

95 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002*, Washington D.C., OEA/Ser./L/V/II.117, doc. 5 rev., 16 de abril de 2001, cap. IV, Colombia, párr. 16, cap. III, lit. C, num. 1, párr. 39, en www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/cap.4.htm#COLOMBIA

96 Comunicación de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos a la CIDH, Bogotá, 19 de julio de 2001, pág. 3. En esa comunicación se reseñan dos hechos: i) el 5 de julio de 2001, una persona privada de la libertad habría muerto y dos más habrían quedado heridas como consecuencia de la explosión de una granada de fragmentación en el patio 6 de la cárcel La Modelo de Bucaramanga (Santander); y ii) el 8 de julio de 2001, tres personas privadas de la libertad fueron heridas y diez fueron tomadas como rehenes como consecuencia de la incursión violenta al patio 5 que habrían protagonizado reclusos del patio 6, presuntamente pertenecientes a grupos paramilitares, utilizando explosivos, armas de fuego y cortopunzantes.

diente, antes de decretar las medidas cautelares. El 8 de agosto de 2000, solicitó al Gobierno de Colombia información sobre la situación del detenido Álvaro Díaz Ballesteros, entonces recluido en la penitenciaría Villa de las Palmas de Palmira (Valle). El 19 de abril de 2001, requirió del Gobierno de Colombia "la información que considere oportuna sobre la situación a que se refiere el peticionario y sobre las medidas de seguridad que pudieran tomarse para proteger a los detenidos políticos en el patio n.º 8 de la cárcel Bellavista (de Medellín, en el departamento de Antioquia)"[97].

De otra parte, la CIDH también actuó en relación con la amenaza que se cernió sobre un funcionario del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). El 20 julio de 2001, "otorgó medidas cautelares en favor del señor Mario Alberto Arévalo Perdomo, quien se desempeñó como director de la penitenciaría La Picota de Bogotá entre el 18 de diciembre de 2000 y el 5 de julio de 2001. El señor Arévalo Perdomo recibió amenazas telefónicas de muerte en su lugar de residencia en Bogotá, por parte de hombres desconocidos que se identificaron como miembros del Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc) y otras como miembros de las Autodefensas Unidas del Sur del Cesar y Santander"[98].

Para concluir, los organismos de protección de los derechos humanos de los sistemas universal y regional han observado la gravedad de la situación carcelaria en Colombia. En general, han expresado su especial preocupación por la persistencia de unas condiciones carcelarias que devienen sujeción a penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, en abierto desconocimiento de los principios que, de acuerdo con la vigencia del Estado social de derecho, deben orientar el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

Esos organismos han formulado diversas recomendaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, en particular con la adopción de una política criminal garantista. Si tales recomendaciones fueran atendidas por el Estado colombiano, sería posible la mejoría sustancial de las condiciones indignas a que son sometidas las personas privadas de la libertad y sería factible la superación de un régimen abusivo de la privación de la libertad como medida de aseguramiento y como pena.

---

[97] Comunicación de la CIDH al Gobierno de Colombia, Washington, 19 de abril de 2001.

[98] Op. cit., nota 91, cap. III, Colombia, párr. 19, en www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.3a.htm# Oportunamente, los peticionarios informaron a la CIDH que el señor Mario Alberto Arévalo había decidido que la medida más adecuada era abandonar el país.

Bibliografía

AMAYA, Carlos

"Corte Constitucional y economía: análisis de fallos y propuesta para el caso colombiano", en *Revista de Derecho Público*, Bogotá, Universidad de los Andes, n.° 12, 2001, pág. 121.

Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las altas cortes colombianas y su inscripción dentro de un análisis global del sector justicia, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

BALDASARRE, Antonio, *Los derechos sociales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, serie Teoría jurídica y filosofía del derecho, n.° 20, 2001.

BOTERO, Catalina, GARCÍA, Mauricio, UPRIMMY, Rodrigo, "Comentarios al proyecto que intenta reformar la acción de tutela", en *Justicia constitucional y acción de tutela*, Bogotá, Centro de Investigación Jurídicas de la Universidad de los Andes (Cijus), 1997, pág. 72.

CABALLERO, Antonio José, *Comisionado de la ONU critica situación de las cárceles colombianas*, 27 de noviembre de 2001, en www.caracol.com.co

CEPEDA, Manuel José, *La Corte Constitucional: el año de la consolidación*, Bogotá, Universidad de los Andes y Siglo del Hombre editores, 1997.

CLAVIJO, Sergio, "Fallos y fallas económicas de las altas cortes: el caso colombiano", en *Revista de Derecho Público*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2001, pág. 24.

CHACÓN, Éditson, "No al despeje, sí a convivencia", diario *El Tiempo*, 18 de febrero de 2000, pág. 7A.

ESCOBAR, Eduardo, "Miserias del poder", diario *El Tiempo*, 2 de octubre de 2001, pág. 1–15.

ESPINOSA VALDERRAMA, Abdón, "Desafueros contra la nación y la paz", diario *El Tiempo*, 2 de octubre de 2001, pág. 1–15.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo, "Elementos para la crítica de un enfoque liberal–neoinstitucional de la economía en la Constitución de 1991", en *El debate a la*

Constitución, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ilsa), 2002, pág. 287.

FUENTES HERNÁNDEZ, Alfredo, "Instalación del foro sobre derecho constitucional y economía", en *Revista de Derecho Público*, Bogotá, Universidad de los Andes, n.° 12, 2001, pág. 3.

GALLÓN GIRALDO, Gustavo, "Fuerza Pública y Constitución", en *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ilsa), 2002, pág. 243 y ss.

GARAY, Luis Jorge, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*, Bogotá, Contraloría General de la República y Alfaomega, 2002.

GARCÍA–PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, "Derechos sociales y necesidades políticas. La eficacia judicial de los derechos sociales en el constitucionalismo colombiano", en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre editores, 2001.

GIRALDO, Carlos Alberto, "No al despeje del Eln, en medio de las autodefensas", diario *El Colombiano*, 11 de febrero de 2000, pág. 7A.

GIRALDO ISAZA, Fabio y otros, "La Upac y la Corte Constitucional", en *Construyendo democracia*, Bogotá, Viva la Ciudadanía, 1999.

GONZÁLEZ, Jorge Iván, "Encarrilando la política monetaria", en *Caja de Herramientas*, Bogotá, Viva la Ciudadanía, n.° 64, agosto de 1999, pág. 17.

IPARRAGUIRRE, Cristina, MENDOZA, Martha y NOVOA, Luis A., *Informe de evaluación del programa de protección a testigos y personas amenazadas del Ministerio del Interior*, Bogotá, mimeo, agosto de 2002.

KALMANOVITZ, Salomón, *Los efectos económicos de la Corte Constitucional*, ponencia presentada ante el foro organizado por la corporación Centro de Estudios Constitucionales, Plural, el 26 de octubre de 1998.

KLUGER, Maurice y ROSENTAL, Howard, *Checks and Balances: an Assessment of the Institutional Separation of Political Powers in Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo, Documentos de Trabajo, n.° 17, 2000.

LONDOÑO HOYOS, Fernando, "La economía en la Constitución de 91", en *Revista Javeriana*, Bogotá, n.° 678, tomo 137, septiembre de 2001, pág. 639.

MARCOS MARTÍNEZ, Federico (Costa Rica), TIDBALL–BINZ, Morris (Argentina) e IRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. (Perú) (expertos internacionales), *Centros de reclusión en Colombia: un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de derechos humanos. Informe de la Misión Internacional: derechos humanos y situación carcelaria*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 31 de octubre de 2001, en www.hchr.org.co/documentosinformes/informes/tematicos/informe%

MÁRQUEZ, Erika, BENAVIDES, Farid, *Disciplina y control en el derecho penal*, Bogotá, Ediciones Nueva Jurídica, marzo de 2000.

MARTÍNEZ, David

"¿Exoneración de responsabilidad política por el estado de cosas inconstitucionales que impera en las cárceles o justificación de la pena de muerte para las personas privadas de la libertad?", en *Desenrejar–Boletín sobre situación carcelaria,* Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, n.° 14/15, enero–agosto de 2001, pág. 3.

"Situación carcelaria en Colombia, 1997–1999", en *Desenrejar–Boletín sobre situación carcelaria,* Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, n.° 8, 9 y 10, enero–diciembre de 1999, pág. 3.

MEJÍA VELÁSQUEZ, Ignacio

"Los exasperados", diario *El Colombiano*, 7 de octubre de 1999, pág. 5A.

"El Derecho soy yo", diario *El Colombiano*, 2 de marzo de 2000, pág. 5A.

MONCAYO, Héctor–León y otros, "El constitucionalismo y los economistas", en *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ilsa), 2002.

PEÑALOZA, Arturo, "Con bloqueo se oponen a despeje", diario *El Tiempo*, 9 de febrero de 2000, pág. 8A.

RAFFO, Ana Lucía, "Riesgos de verificar una zona en crisis", periódico *El Espectador*, 29 de abril de 2001, pág. 6A.

SANTOS CALDERÓN, Enrique, "Esa silla vacía", diario *El Tiempo*, 10 de enero de 1999, pág. 4A.

SILVA LUJÁN, Gabriel, "Nuestras torres gemelas", diario *El Tiempo*, 2 de octubre de 2001, pág. 1–15.

TAPASCO, Rubiela, "Minjusticia anuncia que pondrá fin al hacinamiento carcelario", *Caracol Radio*, 11 de febrero de 2002, en www.caracol.com.co

TÉLLEZ, Édgar, MONTES, Óscar y LESMES, Jorge, *Diario intimo de un fracaso. Historia no contada del proceso de paz con las Farc*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S.A., 2002.

UPRIMMY, Rodrigo, "Justicia constitucional, derechos sociales y economía: un análisis teórico de la discusión de las sentencias de Upac", en *Pensamiento Jurídico*, Bogotá, Universidad de los Andes, n.° 13, 2000, pág. 149.

VALENCIA, León

Adiós a la política, bienvenida la guerra. Secretos de un malogrado proceso de paz, Bogotá, Intermedio editores, 2002.

"No hay disculpa", diario *El Tiempo*, 6 de junio de 2002, pág. 1–24.

YAMHURE, Ernesto, "Política antisubversiva", periódico *El Espectador*, 14 de julio de 2002, pág. 10A.

Documentos de Naciones Unidas

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 54° período de sesiones, doc. E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998.

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 55° período de sesiones, doc. E/CN.4/1999/8, 16 de marzo de 1999.

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 56° período de sesiones, doc. E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000.

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 57° período de sesiones, doc. E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001.

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 59° período de sesiones, Comisión de Derechos Humanos, doc. E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR), *Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia, 1999–2002*, Bogotá, octubre de 2002.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Declaración del Presidente del 57° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 57° período de sesiones, OHCHR/STM/01/02, abril de 2001.

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 58° período de sesiones, Comisión de Derechos Humanos, doc. E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002.

Declaración del Presidente del 58 ° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 58 ° período de sesiones, OHCHR/STM/CHR/02/03, 25 de abril de 2002.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, 53 ° período de sesiones, 23 de abril al 1 de junio y 2 de julio al 10 de agosto de 2001, suplemento n. ° 10 (A/56/10).

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño*, doc. CRC/C/15/Add.137.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos–Brasil, doc. CCPR/C/79/Add.66, 24 de julio de 1996.

Examen del cuarto informe periódico de Colombia, 52 ° período de sesiones, doc. CCPR/C/79/Add.75, 9 de abril de 1997.

Informe del Comité de Derechos Humanos, Examen del cuarto informe periódico de Colombia, 52 ° período de sesiones, doc. CCPR/C/79/Add.76, 5 de mayo de 1997.

Decisión, doc. CCPR/C/60/D/612/1995, 19 de agosto de 1997.

Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos–Lesotho, doc. CCPR/C/79/Add.106, 8 de abril de 1999.

Acta resumida de la 1568 sesión del Comité de Derechos Humanos, celebrada el 31 de marzo de 1997, Informe de Colombia, 59 ° período de sesiones, doc. CCPR/C/SR.1568, 24 de octubre de 2000.

Decisión, doc. CCPR/C/71/D/687/1996, 16 de mayo de 2001.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales del examen del cuarto informe periódico de Colombia*, doc. A/54/38, 4 de febrero de 1999.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Colombia 20708/99*, doc. CERD/C/304/Add.76.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORAZADAS O INVOLUNTARIAS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, Informe de su visita a Colombia, del 24 de octubre al 2 de noviembre de 1988*, doc. E/CN.4/1989/Add.1, 16 de febrero de 1989.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos al Estado colombiano 1980–2000, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2000.

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre su misión de observación en el Medio Atrato, Bogotá, 20 de mayo de 2002, en www.hchr.org.co

Compilación de normas nacionales de derechos humanos, Bogotá, abril de 2003.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2000, Derechos humanos y desarrollo humano. Toda sociedad empeñada en mejorar la vida de su población debe también empeñarse en garantizar derechos plenos y en condiciones de igualdad para todos*, Nueva York, Tercer Mundo Editores, 2000.

RELATORES ESPECIALES SOBRE TORTURA Y SOBRE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS, *Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de las resoluciones 1994/37 y 1994/82 de la Comisión de Derechos Humanos. Visita de los Relatores Especiales a la República de Colombia del 17 al 26 de octubre de 1994*, Comisión de Derechos Humanos, 51° período de sesiones, doc. E/CN.4/1995/111, 16 de enero de 1995.

REPRESENTANTE DEL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO

Informe del Representante del Secretario General sobre los principios rectores de los desplazamientos internos, doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.

Informe del Representante del Secretario General para desplazados internos, doc. E/CN.4/2000/83/Add.1.

REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS PARA LA CUESTIÓN DE LOS NIÑOS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS, *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados*, doc. E/CN.4/2000/71.

SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIÓN Y PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS, *La situación en Colombia, Resolución de la Subcomisión*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 27ª sesión, doc. E/CN.4/SUB.2/1995/6, 18 de agosto de 1995.

Documentos de la Organización de Estados Americanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia. OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 22, 30 de junio de 1981.

Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996.

Tercer informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, doc. OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9, rev. 1.

Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001, OEA/Ser/L/V/II.114, doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia de fondo, 31 de enero de 2001.
Caso Las Palmeras, sentencia del 6 de diciembre de 2001.
Caso de los 19 comerciantes, sentencia del 12 de junio de 2002.
Caso del Caracazo c. Venezuela, 29 de agosto de 2002.

Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos

Convención de Ottawa sobre minas antipersonales
Declaración Universal de Derechos Humanos.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Documentos de organismos gubernamentales y estatales colombianos

COMISIÓN DE ACUSACIONES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Expediente 1.185, acumulado con el 1.195.
Expediente 1.190.
Expediente 1.193.
Expediente 1.201.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA

Auto del 29 de enero de 1992, expediente AC–009.
Auto del 31 de enero de 1992, expediente AC–010.
Auto del 31 de enero de 1992, expediente AC–016.
Auto del 3 de febrero de 1992, expediente AC–015.
Auto del 4 de febrero de 1992, expediente AC– 013.
Auto del 13 de febrero de 1992, expediente AC–032.
Auto del 20 de febrero de 1992, expediente AC–048.
Auto del 18 de julio de 2002.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA DISCIPLINARIA

Indicadores de la justicia, Bogotá, 1998.
Providencia del 12 de junio de 1997.
Providencia del 14 de agosto de 1997.
Providencia del 5 de noviembre de 1998.
Providencia del 17 de junio de 1999.
Providencia del 18 de agosto de 1999.
Providencia del 25 de noviembre de 1999.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Informe de la Contraloría sobre aspectos penitenciarios, Bogotá, mimeo, junio de 1997.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES, DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, *La situación penitenciaria y carcelaria en Colombia*, Bogotá, mimeo, 2000.

CORTE CONSTITUCIONAL

Comunicado de prensa, 10 de julio de 2002.

Sentencia C–543 de 1992; sentencia C–574 de 1992; sentencia T–006 de 1992; sentencia T–422 de 1992; sentencia T–444 de 1992; sentencia T–509 de 1992; sentencia C–013 de 1993; sentencia C–034 de 1993; sentencia C–344 de 1993; sentencia C–530 de 1993; sentencia C–593 de 1993; sentencia T–079 de 1993; sentencia T–308 de 1993; sentencia T–430 de 1993; sentencia T–483 de 1993; sentencia C–049 de 1994; sentencia C–110 de 1994; sentencia C–179 de 1994; sentencia C–226 de 1994; sentencia T–025 de 1994; sentencia T–079 de 1994; sentencia T–230 de 1994; sentencia T–275 de 1994; sentencia T–292 de 1994; sentencia T–297 de 1994; sentencia T–473 de 1994; sentencia C–225 de 1995; sentencia C–259 de 1995; sentencia C–264 de 1995; sentencia C–423 de 1995; sentencia C–578 de 1995; sentencia T–181 de 1995; sentencia T–211 de 1995; sentencia T–207 de 1995; sentencia T–251 de 1995; sentencia T–288 de 1995; sentencia T–378 de 1995; sentencia T–442 de 1995; sentencia T–450 de 1995; sentencia T–569 de 1995; sentencia C–022 de 1996; sentencia C–037 de 1996; sentencia C–135 de 1996; sentencia C–280 de 1996; sentencia T–145 de 1996; sentencia T–199 de 1996; sentencia T–349 de 1996; sentencia T–422 de 1996; sentencia T–472 de 1996; sentencia T–496 de 1996; sentencia T–500 de 1996; sentencia T–590 de 1996; sentencia T–605 de 1996; sentencia T–652 de 1996; sentencia T–697 de 1996; sentencia T–706 de 1996; sentencia T–714 de 1996; sentencia C–013 de 1997; sentencia C–040 de 1997; sentencia C–075 de 1997; sentencia C–280 de 1997; sentencia C–239 de 1997; sentencia C–271 de 1997; sentencia C–327 de 1997; sentencia C–350 de 1997; sentencia C–358 de 1997; sentencia C–467 de 1997; sentencia C–468 de 1997; sentencia C–572 de 1997; sentencia SU–039 de 1997; sentencia SU–200 de 1997; sentencia SU–257 de 1997; sentencia SU–480 de 1997; sentencia SU–559 de 1997; sentencia SU–747 de 1997; sentencia T–126 de 1997; sentencia T–127 de 1997; sentencia T–172 de 1997; sentencia T–227 de 1997; sentencia T–235 de 1997; sentencia T–329 de 1997; sentencia T–362 de 1997; sentencia T–378 de 1997; sentencia T–523 de 1997; sentencia T–667 de 1997; sentencia C–191 de 1998; sentencia C–377 de 1998; sentencia SU–225 de 1998; sentencia SU–430 de 1998; sentencia SU–510 de 1998; sentencia SU–641 de 1998; sentencia SU–642 de 1998; sentencia T–066 de 1998; sentencia T–101 de 1998; sentencia T–124 de 1998; sentencia T–143 de 1998; sentencia T–153 de 1998; sentencia T–244 de 1998; sentencia T–282 de 1998; sentencia T–284 de 1998; sentencia T–288 de 1998; sentencia T–298 de 1998; sentencia T–373 de 1998; sentencia T–476 de 1998; sentencia T–535 de 1998; sentencia T–590 de 1998; sentencia T–606 de 1998; sentencia T–651 de 1998; sentencia T–652 de 1998; sentencia T–656 de 1998; sentencia T–667A de 1998; sentencia T–728 de 1998; sentencia C–053 de 1999; sentencia C–122 de 1999; sentencia C–136 de 1999; sentencia C–383 de 1999; sentencia C–700 de 1999;

sentencia C–743 de 1999; sentencia C–747 de 1999; sentencia SU–036 de 1999; sentencia SU–542 de 1999; sentencia SU–600 de 1999; sentencia SU–624 de 1999; sentencia SU–960 de 1999; sentencia T–076 de 1999; sentencia T–190 de 1999; sentencia T–208 de 1999; sentencia T–260 de 1999; sentencia T–265 de 1999; sentencia T–483 de 1999; sentencia T–503 de 1999; sentencia T–513 de 1999; sentencia T–527 de 1999; sentencia T–529 de 1999; sentencia T–530 de 1999; sentencia T–568 de 1999; sentencia T–625 de 1999; sentencia T–657 de 1999; sentencia T–679 de 1999; sentencia T–736 de 1999; sentencia T–798 de 1999; sentencia T–806 de 1999; sentencia T–840 de 1999; sentencia T–1006 de 1999; sentencia C–010 de 2000; sentencia C–087 de 2000; sentencia C–110 de 2000; sentencia C–368 de 2000; sentencia C–557 de 2000; sentencia C–634 de 2000; sentencia C–955 de 2000; sentencia C–1189 de 2000; sentencia C–1403 de 2000; sentencia SU–846 de 2000; sentencia SU–864 de 2000; sentencia SU–1067 de 2000; sentencia SU–1150 de 2000; sentencia T–030 de 2000; sentencia T–094 de 2000; sentencia T–261 de 2000; sentencia T–268 de 2000; sentencia T–381 de 2000; sentencia T–400 de 2000; sentencia T–406 de 2000; sentencia T–436 de 2000; sentencia T–806 de 2000; sentencia T–839 de 2000; sentencia T–871 de 2000; sentencia T–1031 de 2000; sentencia T–1330 de 2000; sentencia T–1356 de 2000; sentencia T–1433 de 2000; sentencia T–1635 de 2000; sentencia C–046 de 2001; sentencia C–047 de 2001; sentencia C–048 de 2001; sentencia C–169 de 2001; sentencia C–175 de 2001; sentencia C–177 de 2001; sentencia C–620 de 2001; sentencia C–621 de 2001; sentencia C–647 de 2001; sentencia C–648 de 2001; sentencia C–774 de 2001; sentencia C–954 de 2001; sentencia C–836 de 2001; sentencia C–1064 de 2001; sentencia C–1149 de 2001; sentencia C–1184 de 2001; sentencia SU–014 de 2001; sentencia SU–623 de 2001; sentencia SU–1023 de 2001; sentencia SU–1184 de 2001; sentencia T–252 de 2001; sentencia T–258 de 2001; sentencia T–327 de 2001; sentencia T–606 de 2001; sentencia T–1306 de 2001; sentencia C–201 de 2002; sentencia C–228 de 2002; sentencia C–251 de 2002; sentencia C–317 de 2002; sentencia C–578 de 2002; sentencia T–098 de 2002; sentencia T–135 de 2002; sentencia T–269 de 2002; sentencia T–1332 de 2002.

CORTE CONSTITUCIONAL y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, *Estadísticas sobre la acción de tutela*, Bogotá, 1999.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sentencia de tutela, 9 de diciembre de 1991.
Sentencia 1653 de 1995.
Sentencia del 18 de octubre de 2000
Caso Guabinal – Ibagué, expediente de tutela n.° 0130 de 2001.
Sentencia del 6 de marzo de 2003.
SALA DE CASACIÓN CIVIL, sentencia de tutela, 1 de octubre de 1992.
SALA PENAL, sentencia del 19 de marzo de 2002, expediente 15286.

DEFENSOR DEL PUEBLO, *Carta al Presidente de la República de Colombia*, Bogotá, 6 de julio de 2000.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Acción de grupo de la Defensoría del Pueblo contra la Nación (Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional y Policía Nacional) ante el Tribunal Contencioso Administrativo del departamento de Chocó*, Quibdó, 16 de diciembre de 2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO y ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS, *Jurisprudencia sobre desplazamiento forzado*, diciembre de 2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO y COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (CCJ), *Contra viento y marea*, Bogotá, Defensoría del Pueblo y CCJ, 1997.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (Das), *Informe de ejecución presupuestal presentado al Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (Crer)*, 1999.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Dane) y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, *Primera encuesta nacional sobre derecho de acceso al servicio de justicia*, Bogotá, 1997.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)

Política penitenciaria y carcelaria, Bogotá, documento Conpes 2797, 19 de julio de 1995.

Documento Conpes 2924/97, Bogotá, 28 de mayo de 1997.

Documento Conpes 3057/99, 10 de noviembre de 1999.

Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para construir la paz, 1998–2002, Bogotá, DNP, 1999.

Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, Bogotá, documento Conpes 3086, 14 de julio de 2000.

Documento Conpes 3115/01, 25 de mayo de 2001.

EJÉRCITO NACIONAL

Comandante del Batallón de Inteligencia n.° 6, adscrito a la Brigada XX, *Informe de inteligencia*, 1997.

Comandante de la V Brigada del Ejército Nacional, brigadier general Alberto Bravo Silva, *Carta dirigida a Centro Cleber, Asociación Minga, Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Corporación Sembrar, Fundación Cinep, Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y Fundación Humanidad Vigente*, 28 de abril de 1999.

Comandante de la III Brigada del Ejército Nacional, brigadier general Francisco René Pedraza Peláez, *Carta dirigida a la Asociación Minga,* en referencia al informe de la Comisión Interinstitucional sobre la masacre de los ríos Naya y Yurumanguí, 3 de agosto de 2001.

General Néstor Ramírez Mejía (entonces segundo comandante del Ejército Nacional), *Declaración en el foro sobre Colombia organizado por la Fundación Cubano–Americana y Tradición Familia y Propiedad (TFP)*, Miami, 3 de diciembre de 1999.

General Rito Alejo del Río (entonces comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional), *Comunicación dirigida a la Fiscalía Regional de Medellín*, 1997.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Informe de gestión 1997–2001 presentado a la Corte Suprema de Justicia, Bogotá, s/e, mayo de 2001.

Boletín de prensa, n.° 43, 27 de febrero de 1998.
Boletín de prensa, n.° 71, 27 de marzo de 1998.
Boletín de prensa, n.° 102, 19 de mayo de 1998.
Boletín de prensa, n.° 128, 17 de junio de 1998.
Boletín de prensa, s/n, 24 de junio de 1998.
Boletín de prensa, n.° 146, 14 de julio de 1998.
Boletín de prensa, n.° 220, 14 de octubre de 1998.
Boletín de prensa, n.° 252, 1 de diciembre de 1998.
Boletín de prensa, n.° 01, 4 de enero de 1999.
Boletín de prensa, n.° 59, 11 de mayo de 1999.
Boletín de prensa, n.° 60, 12 de mayo de 1999.
Boletín de prensa, n.° 69, 21 de mayo de 1999.
Boletín de prensa, s/n, 24 de mayo de 1999.
Boletín de prensa, n.° 72, 26 de mayo de 1999.
Boletín de prensa, n.° 76, 29 de mayo de 1999.
Boletín de prensa, n.° 121, 7 de julio de 1999.
Boletín de prensa, n.° 122, 7 de julio de 1999.
Boletín de prensa, s/n, 21 de julio de 1999.
Boletín de prensa, n.° 142, julio de 1999.
Boletín de prensa, n.° 152, 27 de julio de 1999.
Boletín de prensa, n.° 186, 18 de agosto de 1999.
Boletín de prensa, n.° 192, 20 de agosto de 1999.
Boletín de prensa, n.° 199, 1999.
Boletín de prensa, n.° 202, 25 de agosto de 1999.
Boletín de prensa, n.° 204, 25 de agosto de 1999.
Boletín de prensa, n.° 211, 26 de agosto de 1999.
Boletín de prensa, n.° 228, 3 de septiembre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 257, 15 de septiembre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 260, septiembre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 273, 22 de septiembre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 333, 28 de octubre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 337, 29 de octubre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 347, 12 de noviembre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 350, 16 de noviembre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 354, 18 de noviembre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 363, 25 de noviembre de 1999.
Boletín de prensa, n.° 221, 8 de mayo de 2000.
Boletín de prensa, n.° 234, 16 de mayo de 2000.
Boletín de prensa, n.° 262, 6 de junio de 2000.

Boletín de prensa, s/n, 10 de junio de 2000.
Boletín de prensa, n.° 275, 14 de junio de 2000.
Boletín de prensa, n.° 308, 11 de julio de 2000.
Boletín de prensa, n.° 388, 21 de septiembre de 2000.
Boletín de prensa, n.° 390, 25 de septiembre de 2000.
Boletín de prensa, n.° 397, 29 de septiembre de 2000.
Boletín de prensa, n.° 411, 5 de octubre de 2000.
Boletín de prensa, n.° 430, 19 de octubre de 2000.
Boletín de prensa, n.° 458, 16 de noviembre de 2000.
Boletín de prensa, n.° 470, 27 de noviembre de 2000.
Boletín de prensa, n.° 494, 13 de diciembre de 2000.
Boletín de prensa, n.° 3, 3 de enero de 2001.
Boletín de prensa, n.° 8, 9 de enero de 2001.
Boletín de prensa, s/n, 16 de enero de 2001.
Boletín de prensa, n.° 42, 26 de febrero de 2001.
Boletín de prensa, n.° 49, 2 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 52, 2 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 63, 9 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 66, 13 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 68, 14 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 69, 15 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 72, 16 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 73, 16 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 80, 23 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 95, 31 de marzo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 98, 2 de abril de 2001.
Boletín de prensa, n.° 138, 4 de mayo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 143, 10 de mayo de 2001.
Boletín de prensa, n.° 178, 13 de julio de 2001.
Boletín de prensa, n.° 181, 18 de julio de 2001.
Boletín de prensa, n.° 78, 21 de marzo de 2002.
OFICINA DE PRENSA, *Avance de investigación*, Bogotá, mimeo, s/n, s/f.

GOBIERNO DE COLOMBIA

Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, celebrado el 29 de noviembre de 1996 entre el Alto Comisionado y el Gobierno de Colombia.

Comunicado público, Bogotá, 21 de mayo de 1999, en www.hechosdepaz.gov.co/es/load.php/uid=0/leng=es/5/anexo_XXIV.htm

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (Inpec)

Resolución 1139 de 26 de abril de 2002, por medio de la cual se clasifican y se determina la categoría de los establecimientos de reclusión.

Resolución 1288 de 9 de mayo de 2002, por medio de la cual se modifica, se aclara y se adiciona unos artículos de la resolución 1139 del 26 de abril de 2002.

CENTRO DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA, *Cuadro: Novedades, enero–julio de 2001*, Bogotá, mimeo, 26 de noviembre de 2001.

DIRECTOR DEL INPEC, *Carta de respuesta al cuestionario formulado por el representante Samuel Ortegón Amaya*, Bogotá, 10 de agosto de 2001.

OFICINA DE PLANEACIÓN

Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales, Bogotá, mimeo, 31 de agosto de 1988.

Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales, Bogotá, mimeo, diciembre de 1995.

Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales, enero de 1995 a noviembre de 1998, Bogotá, mimeo.

Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales, Bogotá, mimeo, 31 de diciembre de 1999.

Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionale enero de 1995 a enero de 2000, Bogotá, mimeo.

Cuadro: Población reclusa herida, fallecida, fugas, ataques guerrilleros y de autodefensas, octubre de 1996 a diciembre de 1999, Bogotá, mimeo, agosto de 2000.

Cuadro: Causa muertes en centros carcelarios, enero a septiembre de 2000, Bogotá, mimeo, 30 de septiembre de 2000.

Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales, Bogotá, mimeo, agosto y septiembre de 2000.

Cuadro: Novedades, año 2000, Bogotá, mimeo, 26 de noviembre de 2001.

Cuadro: Total de población reclusa, discriminada por sexo, situación jurídica, por departamentos y regionales, Bogotá, mimeo, diciembre de 2002.

Cuadro: Población interna según sexo, capacidad y situación jurídica – 2002, Bogotá, 31 de marzo de 2003, en www.inpec.gov.co

JUDICATURA DE CUNDINAMARCA, SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA, Sentencia del 24 de julio de 2001.

CONSEJO SECCIONAL, Sentencia del 5 de marzo de 2001.

JUZGADO SEGUNDO ESPECIALIZADO DE CÚCUTA, Sentencia condenatoria en contra de Germán Briceño Suárez, alias "Grannobles", y Gustavo Bocota Aguablanca.

MINISTERIO DE DEFENSA, Resolución n.° 83 del 9 de octubre de 1998, en www.mindefensa.gov.co/politica/legislacion.html

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Resolución 3272 del 6 de diciembre de 2000, por la cual se establece planes y programas para fomentar la convivencia pacífica en el ámbito educativo.

Resolución 1400 del 9 de julio de 2001, por la cual se modifica la resolución 3272 del 6 de diciembre de 2000.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Memoria al Congreso, 1995–1996, Bogotá, Imprenta Nacional, julio de 1996.

Memoria al Congreso, 1996–1997, Bogotá, Imprenta Nacional, 1997.

Memoria al Congreso, 1997–1998, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998.

Memoria al Congreso Nacional, 2000–2001, Bogotá, Imprenta Nacional, julio de 2001.

DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA, "Gestión a corto, mediano y largo plazo en el sistema penitenciario y carcelario del país", Bogotá, mimeo, 2000.

FONDO DE INFRAESTRUCTURA CARCELARIA E INPEC, "Hechos irrefutables" (aviso pagado), diario *El Tiempo*, 17 de junio de 2002, pág. 1–11.

MEDELLÍN BECERRA, Carlos (entonces ministro), "Intervención del Ministro ante la sesión plenaria del Senado de la República", *Gaceta del Congreso*, n.° 105, abril de 1997.

RENGIFO LÓPEZ, Almabeatriz (entonces ministra), *Carta de respuesta al cuestionario formulado por el representante Benjamín Higuita Rivera*, Bogotá, 5 de mayo de 1997.

MINISTRO DEL INTERIOR (Néstor Humberto Martínez Neira), *Comunicado del Gobierno nacional*, 25 de abril de 2000, en www.hechosdepaz.gov.co

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS, *Boletín*, n.° 6, enero–febrero de 2000.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

GAVIRIA TRUJILLO, César (entonces presidente), *Intervención ante la Asamblea Nacional Constituyente*, 17 de abril de 1991.

Directiva presidencial n.° 011 de 1997.

Directiva presidencial n.° 07 de 1999.

"Objeciones", en *Diario Oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, n.° 44.084, 14 de julio de 2000, pág. 12.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ

Hechos de paz, instrumentos jurídicos, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, tomo XIX, resolución n.° 85 del 14 de octubre de 1998.

"Comunicado del Comité Temático Nacional, Villa Nueva Colombia, 25 de agosto de 2000", *Hechos de paz, instrumentos jurídicos*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, tomo XIX.

"Acuerdo de Los Pozos", *Hechos de paz. Acuerdos y comunicados*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, tomo XVIII, 9 de febrero de 2001.

"Acuerdo de San Franscico de la Sombra para concretar y consolidar el proceso de paz, San Vicente del Caguán (área rural), 5 de octubre de 2001", *Hechos de paz XVIII, acuerdos y comunicados*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

"Resolución n.° 1399 del 11 de octubre de 2001, por la cual se establecen medidas para el ingreso y permanencia de extranjeros en la zona de distensión", *Hechos de paz XIX, instrumentos jurídicos*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Discurso pronunciado el 11 de octubre de 2002, en la Casa de Nariño durante la décima reunión del Consejo Nacional de Paz.

Alocución del presidente Andrés Pastrana sobre le proceso de paz con el Eln, 6 de septiembre de 2001, en www.embajadadecolombia.org.pa/discurso%20septiembre.htm

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, BERNAL CUELLAR, Jaime (entonces procurador general)

Carta dirigida a las organizaciones no gubernamentales, 4 de agosto de 1997.

Informe preliminar presentado por el Procurador General de la Nación sobre labores de inteligencia realizadas por los organismos de seguridad del Estado en contra de defensoras y defensores de derechos humanos, 7 de mayo de 1999.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, *Plan estratégico para el manejo del desplazamiento forzado*, Bogotá, 2000.

TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ, SALA PENAL, Sentencia condenatoria en contra de Manuel Marulanda Vélez, Luis Antonio Devia, alias "Raúl Reyes", y Jorge Briceño Suárez, alias "Mono Jojoy", 4 de mayo de 2002.

VICEPRESIDENCIA y BANCO MUNDIAL, *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia*, Bogotá, Centro Nacional de Consultoría, 2001.

VICEPRESIDENTE DE COLOMBIA, BELL LEMUS, Gustavo (entonces vicepresidente)

Carta dirigida a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a través del director de la Oficina en Colombia, doc. E/CN.4/2001/139, 21 de marzo de 2001.

Intervención ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 57° período de sesiones, Comisión de Derechos Humanos, 27 de marzo de 2001.

Intervención ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en respuesta al informe de la Alta Comisionada sobre Colombia, 58° período de sesiones, Comisión de Derechos Humanos, 18 de abril de 2002.

Leyes, decretos, proyectos de acto legislativo y de ley nacionales

Acto legislativo n.° 3 de 2002, mediante el cual se reforman los artículos 250 y 251 de la Constitución Política.

Código penitenciario y carcelario.

Constitución Política de 1991.

Leyes

Ley 21 de 1991, por la cual se aprueba el Convenio número 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª sesión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989.

Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia.

Ley 333 de 1996, por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita.

Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

Ley 434 de 1998, por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.

Ley 548 de 1999, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Ley n.° 684 de 2001, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposicione.

Decretos

Decreto 356 de 1994, por el cual se expide el estatuto de vigilancia y seguridad privada.

Decreto 1938 de 1994, por el cual se reglamenta el plan de beneficios en el sistema de nacional de seguridad social en salud, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, contenidas en el acuerdo número 008 de 1994.

Decreto 372 de 1996, por el cual se establece la estructura interna del Ministerio del Interior, se determinan sus funciones y se dictan disposiciones complementarias.

Decreto 1165 de 1997, por el cual se crea la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia y se le asignan funciones.

Decreto 1458 de 1997, por el cual se reglamenta el funcionamiento del fondo para la rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado, y se dictan disposiciones en materia de destinación de bienes.

Decreto 173 de 1998, por el cual se adopta el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

Decreto 2330 de 1998, por el cual se declara el estado de emergencia económica y social.

Decreto 387 de 1999, por el cual se suprimen unas consejerías, se suprimen unos cargos y se crean otros en la planta de personal global del departamento administrativo de la Presidencia de la República.

Decreto 489 de 1999, por el cual se asignan a la Red de Solidaridad Social las funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada.

Decreto 1547 de 1999, por el cual se traslada la administración integral del fondo nacional para la atención a la población desplazada por la violencia.

Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2562 de 2001, por el cual se reglamenta la ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Proyectos de acto legislativo
Proyecto de acto legislativo n.° 260 de 1997–Cámara, por el cual se adiciona el numeral 7° del artículo 241 de la Constitución Política.
Proyecto de acto legislativo n.° 10 de 2002–Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia.
Proyecto de acto legislativo n.° 12 de 2002–Senado y 237–Cámara, por el cual se reforma la Constitución Nacional.

Proyecto de ley
Proyecto de ley 15 de 1996–Senado, por el cual se adoptan medidas para la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia.

Periódicos

El Colombiano
"Gobierno legitimará la labor de las ONG", 6 de junio de 1994, pág. 10A.
"Fiscalía pide replantear zona de distensión", 20 de agosto de 1999, pág. 11A.
"Leyes en sintonía" (editorial), 28 de noviembre de 1999, pág. 5A.
"Paramilitares no auspician la protesta: Vicemininterior", 11 de febrero de 2000, pág. 7A.

El Espectador
"Alcaldes del despeje esperan instrucciones", 16 de octubre de 1998, pág. 5A.
"Reacciones", 16 de octubre de 1998, pág. 6A.
"Pastrana estará en mesa de paz", 8 de noviembre de 1998, pág. 5A.
"Despeje tiene apoyo del Ejército: Tapias", 8 de noviembre de 1998, pág. 7A.
"Pobladores no saben ante quién quejarse", 9 de noviembre de 1998, pág. 4A.
"Nueva ronda Gobierno–Farc", 2 de noviembre de 1999, pág. 5A.
"Eslabones perdidos de la paz", 4 de enero de 2000, pág. 6A.
"Las dudas de la paz", 6 de febrero de 2000, pág. 6A.
"No queremos despeje", 9 de febrero de 2000, pág. 7A.
"Aplazada discusión del cese al fuego", 9 de noviembre de 2000, pág. 4A.
"Editorial", 21 de octubre de 2001, pág. 19A.
"Libre presunto autor intelectual del atentado a Wilson Borja", 30 de abril de 2002, en www.elespectador.com.judicial.nota2.htm
"Preparan un revolcón en la justicia", 14 de julio de 2002, pág. 6A.
"Control constitucional debe volver a la Corte Suprema de Justicia", 26 de agosto de 2002, en www.elespectador.com

El Tiempo

"Mindefensa insistirá en legitimidad de la ONG's", 4 de junio de 1994, pág. 9A.
"Pastrana y Serpa dicen sí al despeje", 17 de junio de 1998, pág. 8A.
"¿Un apoyo a Pastrana?, 17 de junio de 1998, pág. 8A.
"Inventario de dudas sobre le despeje", 16 de octubre de 1998, pág. 8A.
"Sangrientos combates en Mitú", 2 de noviembre de 1998, pág. 1A.
"Fue imposible contar tantos muertos", 3 de noviembre de 1998, pág. 6A.
"Así recuperan las tropas Mitú", 5 de noviembre de 1998, pág. 7A.
"¿Paso adelante hacia la paz?", 8 de enero de 1999, pág. 1A.
"Voy a solucionar la crisis**...**", 27 de agosto de 1999, pág. 6A.
"El juicio a la Corte Constitucional", 26 de septiembre de 1999, pág. 8A.
"Jubileo no soluciona impunidad: Minjusticia", 7 de octubre de 1999, pág. 6A.
"Sin presupuesto Unidad de Derechos Humanos", 18 de noviembre de 2000, en www.eltiempo.com
"Lo que piensa el país del proceso", 3 de diciembre de 2000, pág. 1–4.
"El ministro de Justicia responde por cárceles", 5 de julio de 2001, pág. 1–2.
"Y el ministro ah...", 5 de julio de 2001, pág. 1–18.
"Libre, el general del Río", 6 de agosto de 2001, pág. 1–10.
"No me amenazaron: Ana Mercedes", 7 de septiembre de 2001, pág. 1–2.
"Proceso de paz, en vilo", 1 de octubre de 2001, pág. 1–2.
"Se agotó la patencia", 1 de octubre de 2001, pág. 1–18.
"Prórroga hasta el 20 de enero", 8 de octubre de 2001, pág. 1–17.
"A prueba, voluntad de paz de Farc", 19 de octubre de 2001, pág. 1–1.
"Cárceles, vecinas del infierno" (editorial), 29 de diciembre de 2001, pág. 1–16.
"Tampoco habrá proceso con el Eln", 1 de junio de 2002, pág. 1–12.
"Procesos muertos, un lastre", 4 de junio de 2002, pág. 1–2.
"Nos tomaros por sorpresa: Eln", 5 de junio de 2002, pág. 1–3.
"Un huracán llamado Fernando Londoño", 14 de julio de 2002, pág. 1–8.
"Conmoción/envío del decreto a la Corte. Polémica por 'cortesía'", 14 de agosto de 2002, pág. 1–5.
"Gobierno anuncia que se acoge al fallo que emita la Corte Constitucional sobre conmoción interior", 14 de agosto de 2002, en www.eltiempo.com

Revistas

Actualidad Colombiana

"Cronología, julio 1999", n.° 269, del 4 al 18 de agosto de 1999, en www.actcol.ibiblio.org/doc/269.html

Ámbito Jurídico

"¿Posiciones irreconciliables'", n.° 101, 25 de marzo al 14 de abril de 2002, pág. 9.

Cambio

"Llegó la hora de resolver el conflicto", 21 de febrero de 2000, en www.revistacambio.com

"La paz en el filo de la navaja", n.° 379, 25 de septiembre de 2000, pág. 40.

Desenrejar–Boletín sobre situación carcelaria (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos), "Diciembre: las convulsiones de la alternatividad penal", n.° 3 y 4, octubre–diciembre de 1997, enero–marzo de 1998, pág. 3.

Semana

"Del despeje se pasó al despojo", n.° 885, 19 de abril de 1999, pág. 46.
"El Presidente cerró la puerta", n.° 892, 7 de junio de 1999, pág. 22.
"La bofetada", n.° 894, 21–28 de junio de 1999, pág. 24.
"Un año después", n.° 910, 11 de octubre de 1999, pág. 48.
"El enemigo interno. Informe especial de Newsweek sobre la zona de despeje del Caguán", n.° 917, 29 de noviembre de 1999, pág. 46.
"La inocencia armada", n.° 970, 4 de diciembre de 1999, pág. 52.
"Sí estamos cobrando", n.° 918, 13–19 de diciembre de 1999, pág. 24.
"Hora de decisiones", n.° 960, 25 de septiembre de 2000, pág. 32.
"Ahora lo más difícil", 5 de agosto de 2002, pág. 22.

Otros medios de comunicación

Caracol Radio

"Continuarán severos controles a las cárceles, anuncia el Gobierno", 1 de mayo de 2000, en www.caracol.com.co
"Defensor reclama al presidente Pastrana ley de jubileo", 12 de julio de 2000, en www.caracol.com.co
"Se posesionó nuevo director del Inpec", 9 de julio de 2001, en www.caracol.com.co
"Ministro niega que penales sean 'infiernos' como afirma ONU", 29 de noviembre de 2001, en www.caracol.com.co

Varios noticieros radiales y televisivos

ALCALDES de los municipios de Cantagallo, El Peñón, Regidor, Simití, Santa Rosa, Morales, Arenal, Río Viejo, Puerto Wilches y San Pablo (sur de Bolívar), *Comunicado público*, 3 de agosto de 2001.

Documentos de organizaciones no gubernamentales

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe 2001. Vamos a clavar los ojos más allá de la infamia para adivinar otro mundo posible*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 2001.

BANCO DE DATOS DE DERECHOS HUMANOS Y VIOLENCIA POLÍTICA DE CINEP Y JUSTICIA Y PAZ (BCJP), *Noche y Niebla – Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.° 11 y 14 de 1999 y n.° 19 de 2001.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (CCJ)

Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1995, Bogotá, CCJ, 1996.

Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996, Bogotá, CCJ, 1997.

Amicus curiae: El régimen internacional de protección de los derechos de las personas privadas de libertad, Bogotá, mimeo, 20 de abril de 1998.

"Concepto de la Comisión Colombiana de Juristas, solicitado por la Sala de Revisión de la Corte Constitucional, sobre la noción de persona desplazada forzadamente, cuando una persona se configura como tal, y sobre la situación particular de Condoto (Chocó), con respecto a la realidad de desplazamiento forzado que se vive en la región", en *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, Informe de avance: octubre de 2000 a marzo de 2001*, Bogotá, CCJ, febrero 2000, pág. 197.

CORPORACIÓN EXCELENCIA PARA LA JUSTICIA, "Informe anual de 2000", *Debates sobre justicia y desarrollo*, Bogotá, n.° 14, noviembre de 2002, pág. 33.

FUNDACIÓN SOCIAL–ASESORÍA DE DERECHOS HUMANOS, *Algo todavía ocurrirá: 7 informes de la Fundación Social a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá, Fundación Social, 2001.

HUMAN RIGHTS WATCH, *La Sexta División. Relaciones militares–paramilitares y la política estadounidense en Colombia*, Washington D.C., Human Rights Watch, 2001.

MESAS CIUDADANAS PARA LA AGENDA DE PAZ, "Recomendaciones de la Comisión de Personalidades a la Mesa de Diálogo y Negociación", en *Mesas ciudadanas para la agenda de paz. Propuestas en derechos humanos, derecho internacional humanitario y temas económicos*, Memorias del II Encuentro Nacional de las Mesas Ciudadanas para la Agenda de Paz, celebrado en Bogotá, los días 29 y 30 de marzo de 2001.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES COLOMBIANAS*, Inconveniencias de una opción guerrerista para hacer frente a la crisis carcelaria*, Bogotá, mimeo, 11 de julio de 2001.

Documentos de otros organismos

COMISIÓN FACILITADORA PARA LOS DIÁLOGOS DE PAZ, Documento presentado por la Comisión Facilitadora para los Diálogos de Paz, La Habana (Cuba), 30 de enero de 2002.

PRESIDENTE DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL, *Carta al Presidente de la República de Colombia*, Medellín, 20 de junio de 2000.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, UNIVERSIDAD DE LA SABANA, UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, UNIVERSIDAD NACIONAL, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, "El derecho al mínimo vital", *Investigación derechos fundamentales Corte Constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes y USAID, 2001.

Otros documentos

BELTRÁN, Pablo, *Carta a los embajadores y Comisión Facilitadora Civil, con copia al Alto Comisionado para la Paz,* 13 de abril de 2001, en www.hechosdepaz.gov.co

COMANDO CENTRAL del ELN, *Los enemigos de la paz se oponen a los cambios,* montañas de Colombia, 19 de abril de 2001, en www.Eln–voces.com/conven/co–Eln–suspender.htm

La esperanza rota, montañas de Colombia, 13 de agosto de 2001, en www.Eln–voces.com

COMANDO CENTRAL del ELN y DIRECCIÓN NACIONAL, *Comunicado de prensa a propósito de lo de Machuca,* 25 de octubre de 1998, en www.Eln–voces.com/comupa/pp_co_ma.htm

EASTMAN, Jorge Mario, LONDOÑO PAREDES, Julio, VILLEGAS, Gustavo, SANTOS, Óscar, HERNÁNDEZ, Milton, AASHEIM, Arne y BERNAL CUÉLLAR, Jaime, *Acta del encuentro realizado entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (Eln), los días 25 y 26 de julio de 2001,* en www.hechosdepaz.gov.co/es/load.php/uid=0/leng=es/5/anexo_LXXXIII.htm

EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL (Eln)

Estamos por la paz con justicia social en un nuevo país, en www.Eln.voces.com/f_der_paz.htm

Acuerdo de Puerta del Cielo, Würzburg (Alemania), 15 de julio de 1997, en www.Eln.voces.com/comupa/pp_co_pc.htm

Comunicado a la nación, 30 de marzo de 1998, en www.Eln.voces.org

Información semanal, 1 al 15 de septiembre de 2002, en www.Eln–voces.com

Reglamento para la zona de encuentro, en www.Eln.voces.com/conven/CONVENCIO–REGLAMENTO–ZONA.htm (consulta 1 ° de octubre de 2002).

ESTADO MAYOR CENTRAL de las FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA, EJÉRCITO DEL PUEBLO (Farc–Ep)

Comunicado a la opinión pública, montañas de Colombia, 15 de junio de 1998.

Comunicado público, 8 de enero de 2002, en www.Farc–ep.org/

ESTADO MAYOR de las AUTODEFENSAS UNIDAS DE COLOMBIA (Auc), *Carta abierta al señor Presidente de la República, Dr. Andrés Pastrana Arango,* San Lucas, 15 de octubre de 1998.

FARC, *Comunicado de las Farc del 24 de noviembre de 1998,* en www.contrast.org/mirrors/Farc/Comunicados/1998/nov2498.htm

GÓMEZ ALZATE, Camilo (entonces alto comisionado para la paz), BELTRÁN, Pablo y SANTOS, Óscar (miembros del Comando Central del Eln), *Comunicado conjunto,* 22 de junio de 2000, en www.hechosdepaz.gov.co

MARULANDA VÉLEZ, Manuel
Carta abierta al Presidente de la República, 16 de octubre de 2001, en www.Farc–ep/dialogos/cartaalpresidente2.html
Carta a los voceros de las Farc–Ep, 16 de octubre de 2001, en www.Farc–ep/dialogos/cartaalosvoceros.html

MESA DE DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN, *Comunicado,* n.° 15, 28 de abril de 2000, en www.Farc–ep.org/dialogos.htm

REYES, Raúl, GÓMEZ, Joaquín, TRINIDAD, Simón, PARÍS, Andrés y LOSADA, Carlos Antonio
Memorando al Gobierno nacional sobre la paz y el futuro de Colombia, 15 de octubre de 2001, en www.Farc–ep.org/dialogos/memorandum.htm
Consideraciones de los voceros de la Farc–Ep, 20 de octubre de 2001, en www.Farc–ep.org/dialogos/consideraciones.htm

RODRÍGUEZ BAUTISTA, Nicolás, alias "Gabino"
"Declaración del jefe máximo del Eln", noticiero *En Vivo,* 11 de noviembre de 1998 a las 9:30, en www.hechosdepaz.gov.co
Comunicado público: Se inicia la Convención Nacional, montañas de Colombia, 24 de abril de 2000, en www.Eln–voces.com/ultno/un_coacuerdo.htm

SECRETARIADO DEL ESTADO MAYOR CENTRAL de las Farc,
Carta abierta al señor Presidente de la República, montañas de Colombia, 19 de enero de 1999, en www.Farc–ep.org/
Comunicado público, montañas de Colombia, 12 de noviembre de 2000, en www.Farc–ep.org/

SISTEMA INFORMATIVO DE PATRIA LIBRE (Sinpal), *Por qué entra en crisis el proceso de paz con el Eln en Colombia,* sur de Bolívar, 12 de abril de 2001.

Acuerdo entre el Gobierno y el Eln, 30 de octubre de 2000, en www.ideaspaz.org/proyecto03/boletines/download/30_oct_00_acuerdo_gobierno_eln.doc

Declaración de Río Verde, Acuerdo entre los representantes de la sociedad civil y el Eln, 12 de octubre de 1998, en www.hechosdepaz.gov.co

Declaración de Viana. Gobierno y Eln se asoman al diálogo, en www.hechosdepaz.gov.co

"Descalifican las Farc a Serpa para entablar posible diálogo por la paz", *El Informador*, en www.148.245.26.68/Lastest/JUN98/18jun98/INTERNA2.htm

Operación Bolívar, febrero de 2001, en www.hechosdepaz.gov.co

"Plataforma para un gobierno de reconciliación y reconstrucción nacional", revista *Resistencia*, n.° 22, edición especial, junio de 2000, en www.contrast.org/mirrors/Farc/Comunicados/1998/nov2498.htm

Este libro se terminó de imprimir en los talleres de
Opciones Gráficas Editores Ltda. el día 4 de noviembre de 2004
en la ciudad de Bogotá - Colombia