

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) ha monitoreado la situación de los derechos humanos en la República de Colombia (en adelante “Colombia”, “el Estado” o “el Estado colombiano”), en particular, la evolución del conflicto armado interno a lo largo de más de cinco décadas y su impacto en la protección, goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio colombiano.
2. A través de sus diferentes mecanismos, la Comisión ha obtenido valiosa y cuantiosa información sobre el estado general de los derechos humanos en Colombia y la situación de diferentes grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, la Comisión ha podido constatar de qué manera la continuidad del conflicto armado interno ha conllevado la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (en adelante “DIH”). La Comisión también ha destacado las múltiples iniciativas adoptadas por el Estado, así como los desafíos pendientes en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
3. La Comisión destaca que la situación de los derechos humanos en Colombia supone complejidades adicionales derivadas de la violencia sistemática y generalizada que es parte de la vida diaria de la población colombiana, debido al conflicto armado interno¹. En este contexto, las obligaciones del Estado se rigen tanto por las normas del derecho internacional de los derechos humanos como por aquéllas del DIH.
4. La Comisión valora que desde el mes de enero de 2011 el gobierno colombiano “comenzó un proceso de intercambio de comunicaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP)”² y que el 26 de agosto de 2012, el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron un “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”³.
5. En dicho acuerdo se estableció, entre otros aspectos, “la decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera”⁴; el objetivo de

¹ En sus observaciones generales al Proyecto de Informe, Colombia rechazó que se hable de aspectos de “discriminación estructural” y “violencia sistemática”, porque entiende que los hechos deben ser analizados en perspectiva, y no ser abordados “como problemas estáticos en el tiempo”, sino que debe tenerse en cuenta el contexto sobre los retos y desafíos que se presentan, así como los importantes avances que se han alcanzado principalmente mediante la implementación de políticas públicas en derechos humanos. Adicionalmente, Colombia expresó que “las violaciones a los derechos humanos no responden a un carácter sistemático”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 16.

² Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”.

³ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 3-7.

⁴ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 3.

promover el “respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional”⁵ y una agenda con contenidos y temas que se debatirían en la mesa de diálogo⁶. Asimismo, el Gobierno Nacional y las FARC-EP manifestaron su “disposición total” de llegar a un acuerdo y, para ello, se comprometieron a iniciar conversaciones sobre los puntos de la agenda con el fin de: alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto, establecer una Mesa de Conversaciones y garantizar la efectividad del proceso, entre otros⁷. Al respecto, el Estado destacó que el Acuerdo General, en su punto de la Agenda incluye los derechos de las víctimas⁸.

6. La Comisión observa que Colombia se encuentra en un momento histórico, en el que se concibe la celebración de un eventual acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, que podría poner fin al conflicto armado en el país, luego de más de cinco décadas de duración. En efecto, el Estado está convencido que “nada contribuiría más a la protección de los derechos humanos que la terminación del conflicto armado”⁹. La CIDH reconoce que la consolidación de un proceso de diálogo, y las expectativas de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia, son elementos transversales en la situación de derechos humanos en el país. La CIDH estima que si bien, este proceso plantea una compleja dinámica para su consecución, la plena observancia de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, deben ser aspectos centrales en el proceso de paz, no sólo en el posible alcance de un acuerdo, sino en la consolidación del mismo y su implementación, en términos de hacer cesar las violaciones derivadas del conflicto y evitar su repetición en el futuro; y cómo el posible establecimiento de la paz en Colombia, garantizaría a sus habitantes el respeto a sus derechos fundamentales. De esta forma, la Comisión valora los esfuerzos emprendidos por el Estado en las iniciativas del proceso de paz, y manifiesta su voluntad de continuar brindando su acompañamiento en los términos de su mandato, en las acciones desplegadas por el Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales.
7. En este contexto, el 6 de septiembre de 2012, el Estado de Colombia envió una comunicación a la CIDH, mediante la cual extendió una invitación para realizar una visita al país. El 14 de noviembre de 2012, la Comisión comunicó al Estado colombiano que aceptaba con beneplácito la invitación para realizar una visita *in loco* al país entre los días 3 y 7 de diciembre de 2012. De este modo, la Comisión decidió que la evaluación de la situación de los derechos humanos en Colombia no se realizaría a través de su inclusión en el capítulo IV del Informe Anual del año 2012, sino mediante la realización de una visita *in loco*, de acuerdo con el artículo 39 de su Reglamento entonces vigente, y la elaboración posterior de un informe minucioso sobre la situación en el país.
8. En consecuencia, la visita *in loco* tuvo como propósito recopilar información relevante sobre la situación de los derechos humanos en el país, en particular, la situación del conflicto armado

⁵ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 3.

⁶ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 4-7.

⁷ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 4.

⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 23.

⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 21.

interno y los grupos en especial situación de vulnerabilidad; así como evaluar los mecanismos de justicia transicional adoptados por el Estado.

9. La CIDH realizó la visita *in loco* desde el 3 al 7 de diciembre de 2012. La delegación estuvo compuesta por el Presidente y Relator para Colombia, José de Jesús Orozco Henríquez; la Primera Vicepresidenta, Tracy Robinson; el Segundo Vicepresidente, Felipe González; las Comisionadas Rosa María Ortiz y Rose-Marie Belle Antoine¹⁰; el Secretario Ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza L.; la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed; los abogados de la Secretaría Ejecutiva: Lilly Ching, Karin Mansel, Federico Portillo, Jorge Meza, Cristina Blanco, Andrés Pizarro y Tatiana Gos; la directora de prensa María Isabel Rivero; y la oficial de documentos Gloria Hansen. Durante la visita, la delegación llevó a cabo reuniones en Bogotá D.C., Quibdó (Chocó), Medellín (Antioquia) y Popayán (Cauca).
10. El 11 de octubre de 2013, la CIDH transmitió al Estado una copia del borrador preliminar del presente informe, y le solicitó que remitiera sus observaciones dentro del plazo de un mes. El 5 de noviembre de 2013, el Estado solicitó una prórroga, la cual fue otorgada por la Comisión hasta el 30 de noviembre de 2013. El 2 de diciembre de 2013, el Estado presentó sus observaciones.
11. La Comisión reitera su reconocimiento al Estado colombiano por la voluntad de someterse a una visita *in loco*, y destaca la buena disposición, apoyo y colaboración manifestada tanto en la organización como en el desarrollo de la visita. En ese sentido, la CIDH valora la apertura del Estado a un escrutinio internacional minucioso, como muestra de su determinación a la búsqueda y consolidación de una paz duradera, así como fortalecer los esfuerzos desplegados en materia de respeto y garantía de los derechos humanos en Colombia. La Comisión estima que la disposición del Estado permite consolidar aportes sustantivos en el histórico momento que atraviesa Colombia, como lo es el presente informe y las recomendaciones que la CIDH formula en ese sentido. Asimismo, la CIDH destaca la buena disposición, apoyo y colaboración manifestada tanto en la organización como en el desarrollo de la visita y agradece a todos los actores con los que se reunió durante la misma, y valora la información recabada y los testimonios recibidos. En sus observaciones al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana, el Estado expresó su agradecimiento a la CIDH por haber remitido el proyecto del mismo para la formulación de sus observaciones, las cuales presentó atendiendo a su “compromiso de respeto, garantía y protección de los derechos humanos”¹¹. Asimismo, manifestó que:

El Estado colombiano desea resaltar las alusiones positivas que hace el Proyecto de Informe respecto a los avances en la atención a las víctimas del conflicto armado interno; a los mecanismos de participación de la sociedad civil para la construcción de política pública en materia de derechos humanos; a la creación e implementación de la Unidad Nacional de Protección, así como al desarrollo normativo orientado al reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales¹².

12. El Estado también señaló que desde la visita *in loco* de la CIDH, y durante los dos últimos años, se han logrado importantes avances producto del compromiso del Estado y la implementación de

¹⁰ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17(2) del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Rodrigo Escobar Gil, de nacionalidad colombiana, no participó de la visita *in loco*, ni del proceso de deliberación y aprobación del presente informe de situación general de país.

¹¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr 1-2.

¹² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 6.

políticas públicas en materia de derechos humanos¹³. En particular, el Estado destacó la creación del “Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH”, por el Decreto 4100 de 2011, “mediante el cual se asegura la articulación del Estado en torno a sus obligaciones en materia de Derechos Humanos”. Señaló que tras dos años desde su implementación, Colombia cuenta con 73 entidades y 118 oficinas a nivel central integradas a las actividades en los diferentes componentes del Sistema¹⁴.

13. Este informe es el resultado de la información que la Comisión ha sistematizado y analizado respecto de la situación de los derechos humanos en Colombia. Para ello, la Comisión se ha valido de la información recibida durante y con posterioridad a la visita *in loco*, las investigaciones realizadas de oficio, los insumos provenientes de los diferentes mecanismos a través de los cuales la CIDH ha dado seguimiento a la situación en el país, notas periodísticas, y decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados, entre otros. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado se refirió a las “distintas fuentes de información referenciadas”, indicando que en algunos casos “no se incluyen datos y/o cifras estatales para comparar lo reportado por otras fuentes”¹⁵. Al respecto, la CIDH desea indicar que en cualquier análisis de esta naturaleza, busca y toma en cuenta información de diversas fuentes, y es precisamente con el fin de tomar en cuenta la información y fuentes oficiales, que la CIDH traslada el proyecto al Estado en cuestión, e incorpora las observaciones e información que estima pertinente.
14. El presente informe consta de siete capítulos. En el capítulo introductorio, se reseñan las actividades realizadas durante la visita *in loco* y la metodología utilizada para la elaboración de este informe, así como el marco utilizado para el análisis de la situación de los derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno colombiano. En el segundo capítulo, la Comisión analizará los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal en casos de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales; así como la efectividad de los mecanismos de protección adoptados para las personas que se encuentran en situación de riesgo. En el tercer capítulo, la Comisión abordará el marco constitucional y legal de Colombia, para lo cual se referirá a la situación en materia de justicia en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH y evaluará la compatibilidad del marco normativo colombiano y su aplicación, con las obligaciones internacionales del Estado. En particular, la CIDH analizará las reformas en materia de justicia transicional, los cambios propuestos en la justicia penal militar, y los mecanismos de priorización en la investigación de casos adoptados por la Fiscalía General de la Nación (en adelante “FGN”). Asimismo, se evaluarán los mecanismos de reparación para las víctimas de violaciones a derechos humanos, principalmente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como la sustitución del incidente de reparación integral por el incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas, en el marco de la Ley de Justicia y Paz. En el capítulo cuarto, la Comisión examinará la continuidad del fenómeno de desplazamiento forzado interno mientras que en el capítulo quinto, se estudiará la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante “DESC”). Luego, en el capítulo sexto, la Comisión analizará la situación específica de los grupos especialmente afectados en el contexto del conflicto armado interno, esto es, personas afrodescendientes,

¹³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 8-9.

¹⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 10.

¹⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 13.

raizales y palenqueras, niños, niñas y adolescentes (en adelante “NNA”), mujeres, pueblos indígenas, personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersex (en adelante “personas LGBTI”), periodistas y comunicadores sociales, personas privadas de libertad, y defensoras y defensores de derechos humanos. En cada uno de estos capítulos, la CIDH formulará las recomendaciones que considera pertinentes para dar tratamiento adecuado a las cuestiones abordadas. Finalmente, en el capítulo séptimo, la Comisión expondrá sus conclusiones sobre la situación de los derechos humanos en el país.

15. La Comisión ha señalado que gran parte de las afectaciones a derechos humanos en Colombia se relacionan con el impacto que históricamente ha tenido el conflicto armado en el país. En ese sentido, la CIDH reconoce que el Estado de Colombia ha emprendido importantes políticas públicas en materia de derechos humanos para hacer frente a la realidad compleja derivada del conflicto y el impulso que el Gobierno ha dado en la atención a las víctimas de violaciones y la protección de personas en riesgo, así como la significativa inversión en recursos humanos y financieros en estas áreas. Al respecto, el Estado ha destacado que con la implementación de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), se ha creado “una nueva institucionalidad dedicada en forma exclusiva a las víctimas”, en el marco de la cual “más de 150mil víctimas han sido indemnizadas” y se ha destinado una inversión de “30mil millones de dólares para implementar esta política durante los 10 años de vigencia de la ley”¹⁶. Asimismo, la CIDH reconoce que el Estado ha adoptado una serie de medidas de índole legislativa, administrativa y judicial destinadas a superar las situaciones violatorias de derechos humanos y caminar hacia la paz en la sociedad colombiana. En dicho marco, aunado a los esfuerzos desplegados en el marco del proceso de paz, el Estado está desarrollando importantes mecanismos de participación para avanzar en la elaboración de una “política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario”, con la participación de la sociedad civil, la comunidad internacional y las autoridades estatales, iniciativa que empezó a consolidarse con la celebración de la Conferencia Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, celebrada en Bogotá en el mes de diciembre de 2012.
16. De igual manera, la Comisión nota que, a lo largo de sus más de cincuenta años de duración, el conflicto armado interno colombiano ha sufrido importantes transformaciones en cuanto a las dinámicas y actores involucrados, etapas que han sido analizadas detalladamente por la CIDH. En la actualidad, Colombia ha reconocido una situación de conflicto armado en relación con las guerrillas de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). No obstante, la CIDH ha señalado que la violencia derivada de la falta de una desarticulación efectiva y completa de las estructuras armadas de grupos paramilitares, continúa impactando severamente los derechos de las y los habitantes de Colombia. En ese sentido, la Comisión advierte que el Estado mantiene deberes específicos de desarticulación de las autodefensas que no participaron de las desmovilizaciones colectivas llevadas a cabo entre los años 2003 y 2006, y que continúan actuando en territorio colombiano. Adicionalmente, la Comisión observa con preocupación que se verifican elementos de continuidad entre las antiguas autodefensas y las denominadas “bandas criminales emergentes (BACRIM)”. Como se explicará en párrafos posteriores, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado planteó su posición en cuanto a que las BACRIM son “grupos de crimen organizado”, por lo que se trata de un fenómeno de “naturaleza y alcance diferentes” a los grupos paramilitares¹⁷.

¹⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 25.

¹⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 26.

17. Durante la visita, la CIDH recibió información sobre la continuidad de asesinatos, asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, atentados, enfrentamientos y combates, amenazas y panfletos, bloqueos económicos, retenes ilegales, desplazamientos, bombardeos y ametrallamientos aéreos en zonas rurales, confinamiento de comunidades campesinas, empadronamiento de la población civil por parte del Ejército y estigmatización de procesos sociales, entre otros.
18. Al respecto, la Comisión considera que la grave situación de impunidad que se verifica en relación con la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH por parte de todos los actores del conflicto en Colombia, así como la falta de esclarecimiento de las dinámicas, alcances, composición y estructura de las antiguas autodefensas y los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, constituyen obstáculos sistemáticos no sólo para garantizar los derechos de las víctimas, sino también para contar con información detallada y precisa que permita caracterizar a estos grupos, desarticular los lazos que los nutren y adoptar las medidas políticas y jurídicas pertinentes para enfrentarlos¹⁸

Derecho a la vida en el contexto del conflicto armado

19. La Comisión advierte con preocupación que la desaparición forzada de personas continúa siendo en la actualidad un fenómeno extendido en Colombia. Si bien la CIDH valora las medidas orientadas a establecer el paradero de las personas desaparecidas y proceder a su plena identificación y entrega a sus familiares, observa que los avances registrados todavía serían incipientes en comparación con el número de personas desaparecidas, y que continúa pendiente la implementación de planes o políticas eficaces para dar tratamiento adecuado y contar con información uniforme y sistematizada sobre este fenómeno.
20. La Comisión recuerda que el Estado tiene la obligación de actuar con prontitud dentro de las primeras horas y días, luego de la denuncia de una desaparición o secuestro, razón por la cual deben adoptarse las providencias necesarias para garantizar el funcionamiento y eficacia de los mecanismos de búsqueda urgente y cualquier otra medida que permita el cruce de datos para dar con el paradero y/o identificar rápidamente a las personas desaparecidas.
21. Por otra parte, desde hace varios años, la Comisión ha recibido información sobre la continuidad de la perpetración de ejecuciones extrajudiciales por parte de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Este fenómeno se intensificó en la última década, y tuvo transcendencia mediante el fenómeno conocido como “falsos positivos”, esto es, la ejecución extrajudicial de civiles para luego ser presentados como bajas en combate.

¹⁸ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que ha venido ejerciendo una importante labor “en aras de judicializar a los responsables por violaciones a los derechos humanos”, por lo que rechazó la aseveración de la CIDH sobre la existencia de una grave situación de impunidad. Asimismo, reiteró que con la Ley 1448 de 2011, “hoy las víctimas del conflicto armado en Colombia, ocupan un lugar central en la política pública del Estado”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 27.

22. La Comisión observa con satisfacción que, de acuerdo con la información de público conocimiento, este fenómeno habría comenzado a disminuir, a pesar de lo cual todavía persistirían importantes desafíos en relación con el seguimiento de las medidas internas introducidas con miras a prevenir las ejecuciones extrajudiciales. La Comisión reitera que la ejecución extrajudicial de civiles para luego ser presentados como bajas en combate implica una violación al derecho internacional de los derechos humanos y al DIH, y que su carácter masivo y sistemático fue comprobado además por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (en adelante “CPI”).
23. Asimismo, como la Comisión ha resaltado en forma consistente, el Estado es responsable por las violaciones de derechos humanos derivadas de un uso abusivo y falta de proporcionalidad de la fuerza utilizada por las fuerzas de seguridad. Por ello, resulta de la mayor importancia que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar la protección de civiles y propender a una delimitación precisa de la proporcionalidad del uso de la fuerza tanto en el contexto como fuera de la situación de enfrentamiento armado.

Protección de las personas en situación de riesgo

24. Por otra parte, en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la CADH”), la Comisión ha dado particular seguimiento a los programas de protección que el Estado ha venido desarrollando, con el propósito de garantizar los derechos de las personas que se encuentran en situación de riesgo, en particular, en el contexto del conflicto armado. Específicamente, la CIDH ha destacado que Colombia ha sido uno de los países pioneros del hemisferio en la creación de programas específicos de protección para distintos grupos de la sociedad colombiana, así como en la implementación de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión. En ese escenario, la CIDH recibió con beneplácito la creación de la Unidad Nacional de Protección (en adelante “UNP”) en el año 2011, como entidad que asumió las funciones de protección que llevaban a cabo el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante “el DAS”).
25. La CIDH reconoce que con la creación de la UNP, el Estado continúa avanzando en el desarrollo institucional y fortalecimiento de mecanismos destinados a la protección de las personas en situación de riesgo, y que se trata de un precedente continental importante en la Región asociado a significativos avances registrados en materia de protección. Sin perjuicio de ello, la Comisión ha recibido información consistente de la sociedad civil y, en especial, de personas beneficiarias de los programas de protección sobre diversas falencias en su funcionamiento.
26. La Comisión nota que el Estado colombiano había adoptado la práctica de realizar un estudio de riesgo a los beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la CIDH. Así varios beneficiarios de medidas cautelares indicaron que han tenido que someterse nuevamente a un proceso de “demostración del riesgo”, a fin de ingresar al programa de protección de la UNP. La Comisión subraya que, en el contexto de la visita, las autoridades estatales se comprometieron expresamente a no continuar con la práctica de exigir una nueva “demostración del riesgo” a los beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la CIDH para ser incorporados a los programas de protección.
27. La CIDH reconoce que es fundamental que los Estados realicen un análisis de la situación para determinar, en consulta con los beneficiarios, las medidas idóneas de protección que se adoptarán para proteger sus derechos y, con base en este análisis, se posibilite un efectivo y diligente cumplimiento de las medidas cautelares solicitadas. Dichas consideraciones, se estiman aplicables a todas aquellas medidas que la CIDH ha dictado en años anteriores y que han mantenido su vigencia, en vista de situaciones de riesgo que se han renovado

constantemente en el tiempo. En este escenario, la Comisión desea subrayar que corresponde exclusivamente a este organismo la decisión sobre su levantamiento, en cumplimiento de su normativa. La Comisión tiene en cuenta y valora lo afirmado por el Estado en cuanto a que Colombia “mantiene vigente su mecanismo de seguimiento a las medidas hasta que la CIDH decida levantarlas”¹⁹.

28. Asimismo, la Comisión reitera que uno de los principios esenciales que debe regir la implementación de las medidas de protección es que éstas se planifiquen y se apliquen con la participación de los beneficiarios y sus representantes. Los Estados deben garantizar este derecho de los beneficiarios de medidas cautelares, mientras que los beneficiarios y sus representantes deben prestar toda la colaboración que sea necesaria para propiciar su efectiva implementación. La CIDH reconoce que el Estado ha reafirmado que su política es que “todas las medidas de protección son concertadas con los beneficiarios de medidas cautelares en el marco de una reunión coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores”, las cuales se llevan a cabo para hacer seguimiento o concertar las medidas con los delegados de las entidades correspondientes²⁰.

29. La CIDH destaca que en virtud del carácter vinculante de las medidas de protección del sistema interamericano, reconocido por el Estado de Colombia, y del principio de buena fe que rige en el derecho internacional, la fase que le corresponde al Estado ante un otorgamiento de medida de protección proveniente del sistema interamericano, es la de su implementación y seguimiento. En tal sentido, la Comisión recuerda que la implementación de medidas de protección otorgadas en el contexto de procedimientos internacionales no puede estar subordinada al inicio o agotamiento de procesos internos, ya que eso contraviene las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado.

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

Impunidad y obstáculos en materia de justicia

31. En relación con lo anterior, la Comisión observa con preocupación que uno de los desafíos centrales y urgentes de Colombia es la superación de la situación de impunidad que afecta a los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. La Comisión nota que del escrutinio de la información reseñada a lo largo del informe se desprende que todavía persisten importantes obstáculos para que las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares puedan obtener justicia en Colombia.
32. Esa situación es consecuencia, según lo ha reconocido el Estado, de la falta de respuesta eficaz del sistema para procesar el alto número de casos ocurridos en el contexto o facilitados por el conflicto armado interno, así como de ciertos obstáculos estructurales que impiden que

¹⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 33.

²⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 34.

los procesos judiciales se resuelvan en un plazo razonable, avancen de manera articulada con investigaciones que podrían resultar conexas, y conduzcan no sólo a la identificación y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos, sino también al desmantelamiento de las estructuras que facilitaron su comisión.

33. La Comisión valora las iniciativas adoptadas por el Estado para superar las dificultades señaladas, eficientizar su sistema de justicia y dotarlo de mayores recursos técnicos, humanos y financieros. Asimismo, la Comisión enfatiza que la multiplicidad de instancias y marcos normativos vigentes para el esclarecimiento, investigación y sanción de casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH deben coordinarse y retroalimentarse recíprocamente.

34. Sin embargo, la Comisión advierte que algunas medidas podrían resultar incompatibles con el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares a las garantías judiciales y la protección judicial²¹. La Comisión recuerda que la complementariedad de los sistemas de justicia internacional se basan precisamente en la premisa de que es el Estado el principal responsable de garantizar justicia a nivel interno, respecto de todos los actos violatorios de derechos humanos y DIH cometidos en su territorio o bajo su jurisdicción.

35. La Comisión considera que el Estado debe dar la mayor prioridad a esclarecer las violaciones de derechos humanos perpetradas por todos los actores del conflicto, así como determinar de manera casuística y pormenorizada la naturaleza y actuación de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares y las posibles conexiones con algunas autoridades estatales.
36. Asimismo, el Estado debe dar adecuado seguimiento en la justicia ordinaria a la información revelada en los procesos de Justicia y Paz, a fin de garantizar la integridad de la construcción de la verdad y la investigación completa de las estructuras en las que se enmarcan las violaciones de derechos humanos. Ello, por cuanto los avances en los procesos internos se encuentran inextricablemente ligados a la garantía de justicia en los casos concretos; la construcción de la verdad y la memoria del pueblo colombiano; las garantías de no repetición; y la sostenibilidad de los procesos de reparación implementados por el Estado.

Justicia transicional aplicada a un conflicto armado aún vigente

37. En virtud de su mandato y funciones, así como de su rol de asesoría a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “OEA”, su Secretaría General y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (en adelante “MAPP/OEA”), el marco de justicia transicional en Colombia ha sido un tema de atención central para la Comisión Interamericana. En el contexto de ese seguimiento, la CIDH ha valorado una serie de pasos adoptados por el Estado y ha señalado los estándares internacionales de derechos humanos aplicables.
38. La Comisión reconoce que Colombia ha aplicado mecanismos de justicia transicional a un conflicto armado de carácter no internacional que no ha cesado, lo cual supone desafíos adicionales. Asimismo, en la actualidad, existe en Colombia una multiplicidad de regímenes

²¹ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado colombiano reiteró que “las medidas que se han implementado son compatibles con los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos”, y que Colombia ha sido señalada por la Corte Penal Internacional como “un ejemplo de complementariedad positiva, precisamente porque se respeta la prevalencia y aplicación dentro del orden jurídico interno de los tratados internacionales, así como las necesidades de cooperación internacional”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 36.

normativos vigentes, a los que probablemente se sumarán adecuaciones derivadas de un eventual proceso de paz.

39. La Comisión reconoce que la implementación de la Ley de Justicia y Paz (en adelante también “Ley 975 de 2005”) ha permitido develar parcialmente una verdad que hubiera sido imposible de obtener por otros medios, así como ciertas vinculaciones con elementos de la esfera política, lo que constituye un importante punto de partida. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación que sus resultados son insuficientes y precarios, tomando en consideración que a la fecha de elaboración de este informe, ocho años después de sancionada la Ley de Justicia y Paz, sólo se han proferido diez sentencias de primera instancia, siete sentencias de segunda instancia y han sido condenados catorce postulados. Además, ninguna de esas sentencias se refiere a quien ostentara la doble condición de máximos responsables y miembros representantes del grupo, ni atienden con suficiencia hechos criminales que reflejen patrones de macro-criminalidad y macro-victimización.
40. La CIDH ha dado seguimiento y analizado los diferentes obstáculos y falencias en la implementación de la Ley de Justicia y Paz, entre los que se destacan la demora excesiva de los procedimientos; la extradición de los máximos líderes paramilitares sin una debida priorización de la obtención de verdad, justicia y reparación; limitaciones a la participación de las víctimas; dificultades en materia de reparación; y la promulgación de leyes que ofrecen a los desmovilizados una serie de beneficios adicionales a los ya contemplados en la Ley de Justicia y Paz; entre otros²².
41. La Comisión toma nota de la sanción de la Ley 1592 de 2012, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley de Justicia y Paz. Al respecto, la Comisión nota las reformas normativas orientadas a garantizar la economía procesal y espera que las mismas produzcan resultados concretos en el avance de los procesos. Sin embargo, la Comisión advierte con preocupación que, al ampliar el marco temporal, la Ley 1592 permitiría que miembros de grupos armados ilegales que continuaron cometiendo violaciones de derechos humanos luego de las desmovilizaciones colectivas puedan acogerse a los beneficios establecidos en la Ley de Justicia y Paz, lo cual supondría una situación de inseguridad y desigualdad jurídica entre los desmovilizados sujetos a ese régimen. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado sostuvo que la Ley 1592, “simplemente resolvió la antinomia que existía entre los artículos 2 y 72 de la Ley 975 de 2005, estableciendo que la Ley debía aplicarse a los hechos cometidos con anterioridad a la desmovilización [...]”. Destacó que “una de las principales apuestas de la reforma a la Ley de Justicia y Paz fue el cambio de enfoque para permitir la concentración de los esfuerzos penales en los máximos responsables de los crímenes más graves”²³. En el presente informe, la CIDH presentará sus consideraciones sobre los estándares interamericanos en materia de verdad, justicia y reparación, a la luz de lo planteado por el Estado y sus obligaciones internacionales en la materia.
42. En cuanto a las causales de exclusión de la Ley de Justicia y Paz establecidas en la Ley 1592 de 2012, la Comisión valora que se hayan explicitado estos supuestos, dado que es la contracara de la aplicación rigurosa de la Ley de Justicia y Paz, al evaluar el grado de cumplimiento de los requisitos

²² Como será explicado en la sección de análisis sobre la Ley de Justicia y Paz, el Estado colombiano manifestó su preocupación por el hecho de que el “desempeño” de estos procesos sea medido con base en el número de sentencias dictadas. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 38.

²³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 39.

de elegibilidad, y en especial, permitirá visibilizar la falta de cumplimiento de las obligaciones de entrega de bienes y de NNA reclutados. Sin embargo, la CIDH destaca que para cumplir con las obligaciones en materia de justicia, la exclusión de postulados del proceso de Justicia y Paz debe ir necesariamente acompañada del impulso de las investigaciones y procesos que deben ser llevados a cabo con debida diligencia y en un plazo razonable en la justicia ordinaria, circunstancia que resulta aún más crítica en el caso de postulados extraditados.

43. La Comisión reitera que la superación de la impunidad es un elemento indispensable para evitar la repetición de violaciones de derechos humanos, razón por la cual exhorta al Estado a cumplir con sus obligaciones en materia de justicia en el marco de la Ley de Justicia y Paz.
44. Como ya ha manifestado la Comisión, el enfoque, diseño y disposiciones del Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012) marcan un cambio conceptual y provocan una serie de inquietudes y preocupaciones en materia de derechos humanos. El Estado colombiano ha planteado que el Marco Jurídico para la Paz

Contempla una estrategia integral de justicia transicional dirigida a la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas, contempla la creación de una Comisión de la Verdad, establece condiciones para la dejación de las armas y la contribución al esclarecimiento y a la reparación para cualquier tratamiento penal especial, y señala que en cualquier caso deberán implementarse medidas extrajudiciales de esclarecimiento y reparación de carácter complementario²⁴.

45. Sin perjuicio del análisis posterior, en este punto la CIDH destaca que, si bien es cierto que el concepto de priorización sería en principio consistente con la importancia y necesidad de lograr el establecimiento judicial de la responsabilidad de los líderes más importantes, no es menos acertado que el concepto de selectividad y la posibilidad contemplada de renunciar a la investigación y procesamiento de serias violaciones a los derechos humanos, sería en principio incompatible con las obligaciones del Estado.

46. La CIDH tiene conocimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional que decidió declarar “exequible” el inciso 4° del artículo 1, del Acto Legislativo 01 de 2012, bajo una serie de consideraciones, entre estas, que la estrategia de “agrupar las graves violaciones de derechos en ‘macroprocesos’ e imputarlas a sus máximos responsables”, permitirá cumplir de forma “eficiente con el deber de proteger los derechos de las víctimas del conflicto”²⁵. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que de conformidad con la decisión de la Corte Constitucional, “es legítimo que se de una aplicación especial a las reglas de juzgamiento, siempre y cuando se asegure que como mínimo se enjuiciarán [los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática]”. Al respecto, el Estado ha planteado que la interpretación de la Corte Interamericana en el caso de *El Mozote vs. El Salvador*, permite establecer que “en transiciones del conflicto armado a la paz, la obligación del Estado es la de investigar y juzgar los crímenes internacionales”²⁶.

²⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 40.

²⁵ A la fecha de aprobación del presente informe, el texto íntegro de la sentencia no se encontraba disponible, sin embargo, la información ha sido obtenida del Comunicado Oficial No. 34 de la Corte Constitucional, de fecha 28 de agosto de 2013. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2034%20comunicado%2028%20de%20agosto%20de%202013.pdf>

²⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 17-18.

47. Al respecto, la CIDH adelanta que analizará en detalle el argumento planteado por el Estado en una sección posterior. La Comisión reitera en este punto al Estado que tanto en el análisis del Marco Jurídico para la Paz como en la elaboración y discusión de las leyes estatutarias derivadas del mismo, deben tomarse en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos pertinentes. La jurisprudencia del sistema interamericano ha identificado como elementos esenciales de los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la CADH, la investigación y enjuiciamiento de los casos de graves violaciones de derechos humanos y la ausencia de impedimentos fácticos o legales, tales como la expedición de leyes de amnistía. En virtud de lo anterior, luego de haber analizado detalladamente la reforma en cuestión, la Comisión reitera que los mecanismos de selección y renuncia de investigación de casos de graves violaciones de derechos humanos podrían plantear incompatibilidades con las obligaciones internacionales del Estado.
48. En ese orden de ideas, con relación a la “Estrategia de Priorización” recientemente adoptada por la Fiscalía General de la Nación, la Comisión valora las iniciativas orientadas a reunir, sistematizar y analizar la información que se encuentra dispersa en diferentes instancias y considera que, en principio, la priorización de casos orientados a eficientizar la respuesta del sistema de justicia estatal no es incompatible con las obligaciones emanadas de la Convención Americana. Al respecto, la Comisión advierte que la priorización no puede implicar la falta de actuación del Estado respecto de casos de violaciones de derechos humanos y observa con preocupación que, de acuerdo a la información recibida, no habrían sido inicialmente priorizados graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, como desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual y reclutamiento de NNA. No obstante, la CIDH toma nota que dentro de los parámetros que habría fijado la Corte Constitucional para la expedición por parte del Congreso de la República de la Ley Estatutaria que desarrolle el Marco Jurídico para la Paz, se indica que “dada su gravedad y representatividad, deberá priorizarse la investigación y sanción de los siguientes delitos: ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones forzadas, violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado, desplazamiento forzado y reclutamiento ilegal de NNA, cuando sean calificados como delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”²⁷.
49. A la luz de lo anterior, la CIDH reitera que un modelo de justicia transicional debe ser respetuoso de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. La jurisprudencia del sistema interamericano señala que la obligación de asegurar la protección judicial necesaria para proteger derechos fundamentales no se encuentra sujeta a suspensión, aún en tiempos de guerra. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que “la reparación integral no depende de que ésta sea judicial y que en casos de transición del conflicto armado a la paz, de cara a un gran número de víctimas, sería imposible pretender indemnizarlas a todas en términos de daño emergente y lucro cesante”²⁸. La Comisión reconoce las dimensiones y complejidades del conflicto en Colombia, y la necesidad de adoptar una solución duradera como condición indispensable para el ejercicio pleno de los derechos humanos. En ese sentido, la construcción de un proceso de paz debe hacerse sobre los pilares de la verdad, la justicia y la reparación integral. De esta forma, la Comisión considera que la aplicación de determinadas figuras que plantean tensiones con el derecho de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, a la protección y las garantías

²⁷ Ver: Comunicado Oficial No. 34 de la Corte Constitucional, de fecha 28 de agosto de 2013, pág. 4. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2034%20comunicado%2028%20de%20agosto%20de%202013.pdf>

²⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 45.

judiciales para lograr la investigación y procesamiento penal de los perpetradores en la jurisdicción ordinaria; podría soslayar los esfuerzos desplegados por el Estado para la consecución de una paz duradera en Colombia, y la superación de la impunidad como una garantía de no repetición.

Retrocesos en materia de justicia penal militar

50. Por otra parte, la Comisión ha dado seguimiento al marco legal sobre la aplicación de la justicia penal militar en Colombia a través de sus informes de país y el sistema de casos y peticiones individuales, y ha observado los avances y retrocesos verificados en esta materia. En años pasados, Colombia había tomado medidas importantes para gradualmente restringir la aplicación del fuero militar, medidas valoradas por la Comisión. Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia han sido consistentes en cuanto a la incompetencia de la justicia penal militar para la investigación de casos de violaciones de derechos humanos, más recientemente, el Estado ha implementado diferentes mecanismos que obstaculizarían la aplicación plena de ese principio.

51. La Comisión observa con preocupación que se mantienen las denuncias de utilización del fuero militar para la investigación de violaciones de derechos humanos. La Comisión ha señalado de manera reiterada que la justicia penal militar no es competente para investigar casos de violaciones de derechos humanos, razón por la cual iniciativas como la reforma constitucional en materia de justicia penal militar (Acto Legislativo 02 de 2012) podría constituir un grave retroceso y podría suponer un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones estatales de proveer garantías judiciales y protección judicial.

52. En efecto, la CIDH expresó su profunda preocupación por el grave retroceso en materia de derechos humanos que podría significar la reforma constitucional que ampliaba significativamente el alcance de la jurisdicción penal militar. La Comisión consideró que varias de las disposiciones del Acto Legislativo 02 serían incompatibles con la CADH. Además, la CIDH reiteró que la reforma contenía disposiciones ambiguas que estaban supeditadas a una ley estatutaria posterior, y por lo tanto, generaba incertidumbre jurídica. La CIDH tiene en cuenta que a la fecha de aprobación del presente informe, el Acto Legislativo 02 fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional. No obstante, la Comisión ha dejado plasmados en el presente informe los puntos de preocupación sobre iniciativas como la planteada con esta reforma constitucional, teniendo presente que se trata de un debate que se encuentra vigente en Colombia, y respecto del cual las autoridades estatales han anunciado que continuarían analizando los temas incluidos en ella. El Estado ha indicado que “Colombia como estado de derecho seguirá lo dictaminado por el Tribunal, órgano encargado de proteger la Constitución Política”²⁹.

53. La Comisión reitera que es objeto de profunda preocupación la posibilidad de que el Estado pretenda implementar mecanismos como el que fuera planteado con la aprobación de la reforma constitucional en materia de justicia penal militar, dado que podría implicar un franco retroceso en cuanto a la protección de los derechos humanos en Colombia y opacaría los esfuerzos que el Estado colombiano ha llevado a cabo en los últimos años para garantizar el acceso a la justicia de sus habitantes. Asimismo, la Comisión advierte que iniciativas como la

²⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 44.

reforma constitucional sobre justicia penal militar, constituiría la culminación de una serie de medidas contrarias a la investigación de casos de violaciones de derechos humanos por parte de la justicia ordinaria, y se enmarcaría en un complejo contexto en el que se pretenderían articular distintos mecanismos de beneficios judiciales y penales para las partes del conflicto armado interno.

54. En ese contexto, la Comisión advierte que tal como fuera planteado en el texto de la reforma constitucional, no se desprendían garantías suficientes para evitar que las violaciones de derechos humanos sean efectivamente investigadas en la jurisdicción militar. Por un lado, la técnica legislativa utilizada se refería a ciertas violaciones de derechos humanos por exclusión y de manera taxativa, lo que no podía ser modificado por una ley estatutaria, ya que ésta, según los términos de la reforma, sólo se refería a la interpretación, aplicación y armonización del DIH. En segundo lugar, algunas conductas que expresamente se excluían de la justicia penal militar, esto es, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia sexual, a la fecha, no se encuentran tipificadas penalmente como tales en el derecho interno, y por lo tanto, una interpretación restrictiva podría implicar su investigación en la justicia penal militar.
55. La Comisión advierte que las mismas preocupaciones manifestadas en relación con la reforma constitucional se repiten en el caso del proyecto de ley estatutaria que fue presentado para debate ante las autoridades correspondientes. Puntualmente, la Comisión advierte que subsistían limitaciones en cuanto a que violaciones graves de derechos humanos podrían ser investigadas por la justicia penal militar, sumado a que las regulaciones de los tribunales penales militares no son suficientes para considerarlos tribunales independientes e imparciales.

Mecanismos de reparación

56. En otro orden de ideas, la Comisión valora los esfuerzos realizados por el Estado colombiano y las iniciativas emprendidas a fin de crear una política integral de reparaciones y promulgar una ley para reparar a las víctimas del conflicto armado. En particular, la Comisión valora nuevamente la decisión del Estado de adoptar la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (en adelante “Ley 1448” o “Ley de Víctimas”) como un sistema administrativo de reparación que abarque las diferentes causas, situaciones y particularidades de las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH derivadas del conflicto armado interno. La Comisión reconoce los retos derivados de la masividad de las violaciones de derechos humanos perpetradas en el marco del conflicto armado, la articulación de la multiplicidad de instituciones involucradas tanto a nivel nacional como local, y la implementación de las diferentes medidas de reparación en un marco de continuidad del conflicto armado interno y violencia.
57. Al respecto, la Comisión advierte que uno de los temas que mayor debate ha suscitado la Ley 1448 ha sido su alcance y la determinación de las víctimas que podrían acceder a los mecanismos de reparación previstos en ella. Adicionalmente, la Comisión reconoce que situaciones de superposición y desarticulación de competencias y funciones de los órganos del Estado usualmente se vinculan a cambios normativos e institucionales, como los que se dieron a través de la puesta en marcha de la Ley 1448. Sin embargo, la Comisión advierte que esta situación solamente se ha traducido en demoras para la población, incluso en la provisión de medidas de atención urgente, en virtud de la parálisis de las instituciones estatales o de la falta de conocimiento de los procedimientos y rutas de acción, por parte de las propias autoridades encargadas de aplicar los mecanismos previstos en la Ley. La Comisión considera que el Estado debe realizar esfuerzos concretos tanto para capacitar debidamente a sus funcionarios como para garantizar mecanismos de divulgación e información masiva sobre las medidas de reparación previstas en la Ley 1448. Ello, a la vez que hace efectivos

los mecanismos de participación de víctimas previstos en dicha Ley. En estas circunstancias, preocupa a la Comisión que a más de dos años de adoptada la Ley 1448, tanto el Estado como la sociedad civil reconozcan que existen serias dificultades en materia de participación de víctimas en el proceso de implementación de la Ley 1448.

58. La Comisión reitera que la superación de la situación de impunidad respecto de las violaciones de derechos humanos y el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la justicia, garantías judiciales y protección judicial son indispensables para garantizar la sostenibilidad y el éxito de la implementación de algunas políticas de reparación, tales como la restitución de tierras. La desactivación de los factores de violencia y la protección de las víctimas y líderes reclamantes se encuentran estrechamente ligadas al avance de las investigaciones en ese sentido.
59. En virtud del anterior, la Comisión alienta al Estado a continuar avanzando en la implementación de la Ley 1448 y a adoptar las medidas necesarias para abordar adecuadamente los desafíos verificados, en cuanto a la efectiva reparación integral de las víctimas del conflicto.
60. La Comisión nota que uno de los elementos más controvertidos de la Ley 1592 es la eliminación del incidente de reparación establecido en la Ley de Justicia y Paz, y su reemplazo por un “incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas”. La Comisión observa que las disposiciones de la Ley 1592 implican importantes restricciones a las medidas de reparación ordenadas en el marco de los procesos judiciales de Justicia y Paz. Al respecto, la Comisión advierte que a partir de esta ley, no existirían incentivos en materia de reparación para la participación de las víctimas en los procesos de Justicia y Paz, con excepción de la presunta atención preferente. Sin embargo, no se indica de qué manera operará el acceso preferente ni cómo se utilizarán las sumas pertenecientes al Fondo de Reparaciones de Justicia y Paz.
61. Si bien la Comisión ha reconocido que el Estado puede adoptar una multiplicidad de medidas de reparación que impliquen mecanismos judiciales y no judiciales, la Comisión advierte que esta reforma implicaría en la práctica, la eliminación de cualquier mecanismo de reparación judicial en el marco de los procesos de justicia transicional, y así operaría como una restricción a los derechos y expectativas creadas a las víctimas durante los 8 años de vigencia de la Ley 975 de 2005. La Comisión insta al Estado a adoptar los mecanismos pertinentes para garantizar que las víctimas que participan de los procesos de Justicia y Paz tengan acceso a un recurso judicial mediante el cual se determine el daño causado y las reparaciones correspondientes

Continuidad de la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado

62. A lo largo de los más de cincuenta años del conflicto armado interno en Colombia, la migración forzada de millones de personas ha sido una de las principales consecuencias y estrategias de lucha armada de las partes en conflicto. La continuidad y el recrudecimiento de la crisis humanitaria producto del desplazamiento forzado representa, a juicio de la CIDH, uno de los principales desafíos en materia de derechos humanos que enfrenta Colombia en la actualidad y en las décadas venideras. La Comisión advierte que la prevención del desplazamiento forzado y la garantía de los derechos humanos de las personas desplazadas todavía enfrenta importantes desafíos en Colombia.

63. Durante la visita, la Comisión recibió testimonios de personas desplazadas e información de parte de organizaciones de la sociedad civil que evidenciaban la situación de extrema vulnerabilidad de los desplazados internos, a la vez que llamaban la atención sobre un incremento significativo en el número de eventos de desplazamientos masivos e intraurbanos en los últimos años y en particular durante el año 2012.
64. La Comisión observa con preocupación que un gran número de personas fueron desplazadas por la actuación de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, desplazamientos forzados que no estarían siendo registrados en forma adecuada. Asimismo, de acuerdo con la información recabada, el acceso de los desplazados internos a servicios sociales básicos, tales como vivienda y la generación de ingresos continúan siendo insuficientes.
65. La Comisión nota con preocupación que la continuidad del conflicto armado interno y la actuación de los grupos armados ilegales en los diferentes territorios son condiciones que obstaculizan el efectivo retorno de la población desplazada. La Comisión advierte que los reclamantes de tierras y los líderes de los procesos de restitución se encuentran en una especial situación de riesgo, por lo que el Estado debe evaluar adecuadamente cada situación específica, proveer las medidas de seguridad más apropiadas y generar mecanismos de monitoreo y acompañamiento luego de la restitución, así como establecer indicadores eficaces para evaluar la implementación de los retornos.
66. De la misma manera, en el ejercicio de sus diferentes mecanismos, así como durante la visita, la Comisión pudo constatar el impacto desproporcionado que el desplazamiento interno tiene en las mujeres, en especial las mujeres cabeza de familia, las mujeres embarazadas y las mujeres que han sido víctimas de diversas formas de violencia; los NNA; los adultos mayores; los campesinos; los pueblos indígenas; los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; las personas con discapacidad y las personas LGBTI. La Comisión observa que tanto por las características particulares de estos grupos, así como por la situación de discriminación histórica y exclusión que han sufrido, el desplazamiento forzado conlleva especiales factores de vulnerabilidad en estos casos.

Derechos económicos, sociales y culturales

67. Por otra parte, la Comisión advierte que el desarrollo económico de Colombia no ha redundado en una distribución equitativa de los recursos, y que todavía existen zonas del país con grandes deficiencias en materia de infraestructura y presencia de la institucionalidad estatal, acceso a servicios básicos y goce de derechos económicos, sociales y culturales. Estas deficiencias se agudizan en relación con poblaciones que han sido históricamente discriminadas, o que viven en situación de pobreza y de pobreza extrema; y que de conformidad con la información obtenida, incluso en algunos casos habrían visto empeorada su situación con la implementación de proyectos de infraestructura de gran envergadura, que afectan sus formas de vida y actividades generadoras de ingreso; y cuyas ganancias no se reportarían en beneficios directos para esos grupos. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que uno de los acuerdos logrados en el proceso de diálogo en La Habana, fue el relativo al punto 1 de la agenda sobre desarrollo rural integral. En ese sentido, reiteró que el Estado ha desplegado importantes esfuerzos en busca de “una distribución equitativa de los recursos”, y que Colombia se ubica actualmente dentro de los países de América Latina “que han reducido la desigualdad de manera significativa”, de acuerdo con la Comisión Económica para América

Latina y El Caribe (en adelante “CEPAL”)³⁰. La CIDH tiene en cuenta el compromiso del Estado “en garantizar la inclusión y la movilidad social con el fin de que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios del Desarrollo”³¹.

Los grupos especialmente afectados por el conflicto armado

68. La CIDH ha establecido que el principio de no-discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y que es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos instituido por la OEA. A pesar de ello, tal como ha se desarrolla a lo largo de este informe, la Comisión advierte que el conflicto armado interno colombiano provoca y contribuye a perpetuar ciertas afectaciones específicas a determinados grupos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y/o afectados por múltiples niveles de discriminación. La Comisión analiza de manera detallada el impacto diferenciado respecto de cada uno de estos grupos, tomando en cuenta el concepto de interseccionalidad.

69. En efecto, a pesar de representar un importante porcentaje de la población colombiana y constituir un sujeto de especial protección por parte del Estado – de acuerdo con la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional-, las personas afrodescendientes aún se encuentran invisibilizadas. Eso ha llevado a que la Comisión señalara que, a pesar de las diferentes medidas adoptadas por el Estado, se verificaban situaciones de especial preocupación tales como la pobreza y exclusión de la población afrocolombiana; la falta de esclarecimiento de los crímenes perpetrados contra los afrocolombianos y los obstáculos al goce efectivo de su derecho a la propiedad colectiva de la tierra, entre otros.

70. La Comisión recuerda que los NNA son un grupo especialmente protegido por el DIH y el derecho internacional de los derechos humanos y son parte del grupo más vulnerable dentro de un contexto de violencia. Sin embargo, los NNA son víctimas de múltiples violaciones directas a sus derechos, tales como el reclutamiento forzado; los homicidios y desapariciones forzadas; la violencia sexual; y el desplazamiento forzado. También son víctimas de otras consecuencias indirectas del conflicto armado, como la dificultad de acceso a los servicios básicos esenciales como salud, educación y agua potable, y de afectaciones múltiples a su entorno familiar, lo cual aumenta a su vez la vulnerabilidad ante los actores armados e incide en que estos NNA se conviertan en víctimas de nuevas violaciones, tales como el reclutamiento forzado. En este contexto, la CIDH destaca que los niños afrodescendientes e indígenas, son afectados de manera desproporcionada.

71. La Comisión reitera su grave preocupación por el sufrimiento que viven las mujeres colombianas a causa de la violencia y discriminación agravada por el conflicto armado, y la importancia de considerar sus necesidades específicas en la respuesta pública al problema. La Comisión ha señalado, a su vez, que las mujeres y niñas colombianas afectadas por el conflicto armado no pueden gozar y ejercer de forma plena sus derechos consagrados en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, y ha destacado la sistematicidad y dimensión del

³⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 48.

³¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 49.

fenómeno de la violencia contra las mujeres, y en especial, la violencia sexual en el marco del conflicto armado y contra mujeres en situación de desplazamiento.

72. En relación con los pueblos indígenas, la CIDH ha recibido información consistente sobre numerosos hechos que evidencian que se encuentran afectados en forma aguda y desproporcionada por el conflicto armado interno. En ese sentido, a pesar de que el marco jurídico e institucional colombiano es favorable, la información recibida indica que ello no se ha traducido en una protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. En particular, es sumamente preocupante para la CIDH que actualmente numerosos pueblos indígenas en Colombia enfrentan un riesgo comprobado de extinción física y cultural, debido a múltiples y complejos factores, entre los cuales sobresalen el impacto del conflicto armado, las leyes que regulan los territorios, su bajo número de integrantes, y la pobreza y sus consecuencias.
73. La CIDH observa que las lesbianas, los gays, las personas trans, bisexuales e intersex han sido históricamente sometidas a discriminación y violencia con base en su orientación sexual e identidad de género en Colombia; situación exacerbada por el conflicto armado, manifestándose principalmente en dos aspectos: actos de violencia (asesinatos, ataques y amenazas) por parte de grupos armados, quienes hacen de estas personas un objetivo militar, y el desplazamiento forzado. Esta situación de discriminación y violencia se ve agravada por un contexto social y político en el cual se disputa en un proceso de alta contención política el reconocimiento de ciertos derechos de personas LGBTI. Por otra parte, la CIDH observa que si bien ha habido avances en materia de medidas estatales para prevenir y sancionar la violencia contra estas personas, éstas no han sido efectivas. Así, se observa que la situación de violencia es generalizada en todo el país y se concentra en hombres gays, mujeres trans, mujeres lesbianas, así como activistas y defensores/as de derechos humanos de personas LGBTI. Sin perjuicio de ello, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que se han logrado importantes avances en este ámbito, en particular con la creación de la “Mesa de Casos Urgentes” para la población LGBTI, con el objetivo de “recibir e impulsar denuncias sobre vulneración de derechos a miembros de esta comunidad”. Adicionalmente, destacó “la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo el mandato de construir una política pública para dicha población”³².
74. La Comisión valora los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para mejorar la gestión penitenciaria; por ejemplo, en términos de gobernabilidad y seguridad en las cárceles, de profesionalización de los agentes penitenciarios, y de otras iniciativas que se están tomando desde el Ministerio de Justicia y Derecho. Sin embargo, la Comisión observa que la situación de las personas privadas de libertad sigue siendo uno de los temas más preocupantes en relación con el estado actual de los derechos humanos en Colombia. En este sentido, el principal problema que ha venido enfrentando desde hace décadas el sistema penitenciario colombiano es el crecimiento constante de la población penal, una deficiencia estructural que fundamentalmente responde a cuestiones de diseño de la política criminal. La consecuencia lógica es el grave hacinamiento de las cárceles.
75. Durante la visita, la Comisión constató una vez más el rol esencial que han tenido y continúan teniendo las defensoras y defensores en la denuncia de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, así como sus valiosos aportes en el proceso de búsqueda y consolidación de la paz en Colombia. Asimismo, la Comisión constató que, precisamente por tan fundamental labor, defensoras y defensores continúan siendo objeto de graves atropellos

³² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 8.

a sus derechos, perpetrados por las partes involucradas en el conflicto y efectuados con la finalidad de acallar sus denuncias.

76. La Comisión reitera su preocupación por los graves actos de violencia perpetrados contra periodistas y comunicadores sociales en ejercicio de sus funciones. La Comisión recuerda que los actos de violencia que se cometen contra periodistas o personas que trabajan en medios de comunicación y que están vinculados con su actividad profesional violan el derecho de estas personas a expresar e impartir ideas, opiniones e información y, además, atentan contra los derechos de los ciudadanos y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo. Asimismo, cuando tales delitos quedan en la impunidad, se fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede tener un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión, haciendo que periodistas y comunicadores se vean obligados a autocensurarse como la única forma de protegerse.

Conclusión

77. El Estado está convencido de que una estructura institucional y normativa apropiada y eficaz es requisito fundamental para asegurar la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos. El Estado ha señalado que mediante la implementación de políticas públicas en los años recientes, y en particular, mediante la iniciativa de creación del “Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH”, Colombia ha reafirmado su compromiso “con una política integral de Derechos Humanos coherente, de largo aliento y basada en principios de cooperación armónica estatal, diálogo con la sociedad civil, [y el] acompañamiento de la comunidad internacional”³³.
78. La Comisión valora las múltiples políticas, acciones, programas, instituciones y legislación adoptadas por el Estado colombiano, a fin de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, la Comisión advierte que todavía persisten desafíos estructurales en materia de derechos humanos, e importantes brechas entre la normativa vigente y su efectiva implementación, así como en los niveles de fortaleza y desarrollo institucional entre el Distrito Capital y el resto de las jurisdicciones de Colombia
79. La Comisión observa con preocupación que la impunidad afecta de manera transversal a todos los casos de violaciones de derechos humanos y DIH, y se proyecta respecto de todos los actores armados ilegales, así como de los agentes estatales. La Comisión destaca los avances alcanzados en los diálogos de paz con las FARC-EP y estima que el logro de la paz en Colombia sería un paso fundamental para la protección de los derechos humanos en el país, contribuiría a establecer un contexto propicio para garantizar la justicia en relación con las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, y constituiría un elemento clave para la sostenibilidad de las medidas de reparación implementadas por el Estado. Sin embargo, tal como lo manifestó la CIDH en el año 1999, y lo reconoce el propio Estado en el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”³⁴, la búsqueda de una paz verdadera debe fundarse en la vigencia de los derechos humanos.

³³ Al respecto, el Estado destacó que el 10 de diciembre de 2013, fue lanzada la “propuesta de lineamientos de formulación de política pública integral de derechos humanos y DIH, derivado del proceso realizado a través de la Comisión Redactora, integrada por representantes de la sociedad civil, entidades del Sistema nacional de Derechos Humanos y DIH, y la comunidad internacional”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 11.

³⁴ Firmado el 26 de agosto de 2012 y disponible en: Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 3-7.

80. Al respecto, el Estado también señaló que el presente informe versa sobre temas de incidencia nacional en Colombia, y que reflejan los “procesos democráticos, incluyentes y respetuosos del marco propio de [su] institucionalidad”, como una muestra de “la madurez democrática del país para afrontar temas que representan no solo un desafío para el Gobierno Nacional, sino para la sociedad en su conjunto”³⁵.
81. La CIDH reafirma su compromiso de colaborar con el Estado colombiano en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Varias medidas adoptadas para hacer frente a la grave situación de derechos humanos derivada del conflicto armado interno prolongado, ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de las problemáticas existentes, y el compromiso del Estado de abordar efectivamente los obstáculos que enfrentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia.

³⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 14.