NACIONES UNIDAS

CCPR

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr.
GENERAL

CCPR/C/COL/6
2 de junio de 2009

Original: ESPAÑOL

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 40 DEL PACTO

Sexto informe periódico de los Estados partes

COLOMBIA*

[10 de diciembre de 2008]

* Con arreglo a la información transmitida a los Estados partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

GE.09-42864 (S) 110609 090709

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
I.	MARCO GENERAL	1 - 102	4
	A. Generalidades	1 - 9	4
	B. Aspectos fundamentales del Estado colombiano	10 - 102	5
II.	DISPOSICIONES SUSTANTIVAS DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	103 - 668	24
	A. Artículo 1. Derecho de libre determinación de los pueblos	103 - 105	24
	B. Artículo 2. Garantía sobre los derechos reconocidos en el Pacto y no discriminación	106 - 116	25
	C. Artículo 3. Igualdad entre hombres y mujeres en el goce de los derechos humanos	117 - 155	28
	D. Artículo 4. Protección de los derechos humanos en los estados de excepción	156 - 167	35
	E. Artículo 5. Garantía de los derechos reconocidos en el Pacto	168 - 170	38
	F. Artículo 6. Derecho a la vida	171 - 262	39
	G. Artículo 7. Prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes o experimentos médicos o científicos no consentidos	263 - 293	60
	H. Artículo 8. Prohibición de la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzosos y protección contra tales prácticas	294 - 318	66
	I. Artículo 9. Derecho a la libertad y a la seguridad personales; protección contra la detención o prisión arbitrarias	319 - 335	71
	J. Artículo 10. Derechos de las personas privadas de la libertad	336 - 368	74
	K. Artículo 11. Responsabilidad penal por deudas contractuales	369	80
	L. Artículo 12. Libertad de circulación de las personas	370 - 389	81
	M. Artículo 13. Protección de los extranjeros contra las expulsiones arbitrarias	390 - 398	85

ÍNDICE *(continuación)*

		Párrafos	*Página*
II.	*(continuación)*		
N.	Artículo 14. Igualdad ante la ley, garantías del debido proceso y principios que deben regir la administración de justicia	399 - 413	87
O.	Artículo 15. Principios de legalidad, de irretroactividad y de favorabilidad de las leyes penales	414 - 416	91
P.	Artículo 16. Personalidad jurídica de todo ser humano	417 - 429	91
Q.	Artículo 17. Derecho a la intimidad, a la protección de la correspondencia privada, la inviolabilidad del domicilio y la protección de la honra	430 - 437	93
R.	Artículo 18. Libertades de pensamiento, conciencia y religión	438 - 449	95
S.	Artículo 19. Libertades de opinión y expresión y responsabilidades en su ejercicio	450 - 468	97
T.	Artículo 20. Prohibición de la propaganda de guerra y de toda apología del odio nacional, racial o religioso	469 - 470	101
U.	Artículo 21. Derecho de reunión pacífica	471 - 476	101
V.	Artículo 22. Libertad de asociación, en particular de asociación sindical	477 - 498	102
W.	Artículo 23. Protección de la familia y el matrimonio	499 - 514	106
X.	Artículo 24. Derechos de los niños y su protección	515 - 569	110
Y.	Artículo 25. Derechos políticos y derecho a la participación en la administración de los asuntos públicos	570 - 581	122
Z.	Artículo 26. Igualdad ante la ley y garantías contra la discriminación	582 - 656	125
AA.	Artículo 27. Derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas	657 - 668	137
III.	RETOS Y DESAFÍOS	669 - 681	140

I. MARCO GENERAL

A. Generalidades

1. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, previa aprobación por el Congreso de la República mediante Ley Nº 74 de 1968, y entró en vigor de acuerdo con las disposiciones del instrumento el 23 de marzo de 1976. Así las cosas, el Pacto es de obligatorio cumplimiento en el derecho interno, tanto para los nacionales como para los extranjeros[1], y en especial para las autoridades públicas[2].

2. El Pacto, así como los demás instrumentos internacionales de derechos humanos, tienen rango de normas constitucionales y por ende prevalecen en el orden interno, en virtud de lo previsto en los artículos 53[3], 93[4], 94[5], 102, inciso 2[6], y numeral 2 del artículo 214[7] de la Constitución política. Con fundamento en estas normas la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de "Bloque de Constitucionalidad", según el cual aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, se entienden integrados a la Constitución por mandato de la propia Constitución.

---

[1] Constitución política, artículo 4: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades".

[2] Constitución política, artículo 6: "Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

[3] El artículo 53 preceptúa: "Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna".

[4] El artículo 93 dispone que: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

[5] El artículo 94, que establece que: "La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos".

[6] El artículo 102 que señala en su inciso 2 que: "Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, solo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República".

[7] El artículo 214, que al regular los estados de excepción señala en su numeral 2: "No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario".

3. Dentro de la lógica anterior, los instrumentos internacionales de derechos humanos tienen fuerza vinculante, e incluso rango constitucional, de manera que ninguna ley o disposición nacional puede serles contraria.

4. El Gobierno de Colombia presentó el quinto informe periódico sobre el cumplimiento del Pacto el 14 de agosto de 2002 (documentos CCPR/C/COL/2002/5 y HRI/CORE/1/Add.56).

5. El Comité de Derechos Humanos examinó el quinto informe periódico de Colombia en sus sesiones 2167ª y 2168ª (CCPR/C/SR.2167 y 2168), celebradas el 15 y 16 de marzo de 2004, y aprobó, en su sesión 2183ª (CCPR/C/SR.2183), celebrada el 25 de marzo de 2004, las observaciones finales[8].

6. Este sexto informe periódico que el Estado colombiano presenta a consideración del Comité refleja los avances, obstáculos y retos que han enfrentado las distintas entidades estatales, en el período comprendido entre los años 2002 a 2007, en la aplicación y desarrollo de las normas contempladas en el Pacto, en una labor armónica desplegada por las tres ramas del poder público, desde su propia órbita de competencia y del ministerio público, en el marco del estado social de derecho.

7. Para efectos de la elaboración del presente informe se ha tenido en consideración la compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos (HRI/GEN/2/Rev.4).

8. El presente informe consta de dos partes, una general en la cual se contemplan los aspectos fundamentales de Estado colombiano y otra relativa a las disposiciones específicas en la cual se hace referencia a la aplicación de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, presentando los avances normativos, jurisprudenciales y administrativos.

9. Colombia ratifica su compromiso con el respeto, garantía y promoción de los derechos fundamentales y la plena observancia de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y los compromisos que de ellos se derivan.

B. Aspectos fundamentales del Estado colombiano

10. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general.

[8] Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia, 26 de mayo de 2004, CCPR/CO/80/COL.

1. Organización política

11. La Constitución[9] establece tres ramas del poder público: la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

12. La rama ejecutiva está conformada por el Presidente de la República, Jefe de Estado y de Gobierno, y Suprema Autoridad Administrativa, por los Ministros del Despacho y por los directores de los departamentos administrativos, por las gobernaciones, alcaldías, superintendencias, establecimientos públicos y por las empresas industriales y comerciales del Estado.

13. El Presidente de la República es elegido por voto popular para un período de cuatro años junto con el Vicepresidente. De acuerdo con el Acto legislativo Nº 02 de 2004, reformatorio de la Constitución política, el Presidente podrá ser reelegido en el siguiente período. Después de cuatro años de Gobierno (2002-2006), el Dr. Álvaro Uribe Vélez, fue reelecto como Presidente de los colombianos en los comicios de mayo de 2006, para un nuevo período presidencial que culminará en el año 2010.

14. Los ministros y jefes de departamentos administrativos dirigen y controlan la administración pública, su número y denominación los determina la ley; estos funcionarios son nombrados directamente por el Presidente de la República. Según la Ley Nº 790 de 2002 existen 13 ministerios[10]. Los gobernadores de los departamentos y los alcaldes municipales son elegidos popularmente. Los establecimientos públicos, las superintendencias y las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta también forman parte de la rama ejecutiva.

15. La rama legislativa está conformada, a nivel nacional, por el Congreso de la República, de composición bicameral; este reforma la Constitución, expide las leyes y ejerce control político sobre el Gobierno y la administración. La Cámara Alta o Senado, está conformado por 100 senadores elegidos por circunscripción nacional, y 2 adicionales elegidos en circunscripciones especiales para las poblaciones indígenas. La Cámara Baja, o Cámara de Representantes, está conformada por 241 representantes elegidos por circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Estas últimas corresponden a comunidades afrocolombianas (2 curules), indígenas (1 curul) y minorías políticas (1 curul). De igual manera se cuenta con 2 curules para la circunscripción indígena.

---

[9] Constitución política de Colombia 1991, título V "De la Organización del Estado", arts. 113 y ss.

[10] Los Ministerios que hacen parte del Gobierno nacional son los siguientes, en orden de precedencia: 1) Ministerio del Interior y de Justicia; 2) Ministerio de Relaciones Exteriores; 3) Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 4) Ministerio de Defensa Nacional; 5) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; 6) Ministerio de la Protección Social; 7) Ministerio de Minas y Energía; 8) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; 9) Ministerio de Educación Nacional; 10) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; 11) Ministerio de Comunicaciones; 12) Ministerio de Transporte; y 13) Ministerio de Cultura.

16. La rama judicial tiene un carácter independiente y autónomo. Está integrada por la Corte Constitucional, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución; la Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria (salas penal, civil y laboral), el Consejo de Estado (máximo tribunal contenciosoadministrativo y sala de consulta y servicio civil), el Consejo Superior de la Judicatura (máxima autoridad administrativa y disciplinaria de la rama judicial), la Fiscalía General de la Nación (Fiscal General y fiscales delegados) como ente investigador, los tribunales superiores de distrito judicial (normalmente en las capitales de los departamentos, jueces de circuito, jueces municipales), los tribunales administrativos, y los jueces administrativos y la Justicia Penal Militar, encargada de conocer los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

17. Igualmente se contemplan las jurisdicciones especiales conformada por la jurisdicción indígena y los jueces de paz.

18. Paralelamente, en los últimos años se han promovido mecanismos alternativos de solución de conflictos que son promovidos por el Programa Nacional de Conciliación del Ministerio del Interior y Justicia, el Programa Nacional de Casas de Justicia y Paz y la Jurisdicción de Paz.

19. Los órganos de control público están constituidos por la Contraloría General de la República y el ministerio público. El ministerio público esta integrado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. La Procuraduría, en cabeza del Procurador General de la Nación, quien es elegido por el Senado, tiene la función de velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, proteger los derechos humanos, defender los intereses colectivos de la sociedad y el medio ambiente y ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular, ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones.

20. Entretanto, la Defensoría es direccionada por el Defensor del Pueblo, quien es elegido por la Cámara de Representantes, vela por la promoción, el ejercicio, la divulgación y la defensa de los derechos humanos, y es elegido por la Cámara de Representantes.

21. El sistema electoral está conformado, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución política, por el Consejo Nacional Electoral y por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

22. El Consejo Nacional Electoral está compuesto por nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

23. El Registrador Nacional del Estado Civil es escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos. Su período es de cuatro años y debe reunir las mismas calidades que exige la Constitución política para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año

inmediatamente anterior a su elección. Podrá ser reelegido por una sola vez y ejerce funciones de dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la nación, en los casos que la ley disponga.

24. Los mecanismos de participación, ampliamente desarrollados en el quinto informe periódico de Colombia al Comité de Derechos Humanos, son el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa popular, y la revocatoria del mandato.

2. Territorio

25. Colombia es un país con distintas condiciones geográficas, étnicas y culturales. Tiene una extensión de 1.141.748 km^2 y está dividido en entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El municipio es la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado. En la actualidad existen 32 departamentos, 4 distritos y 1.094 municipios.

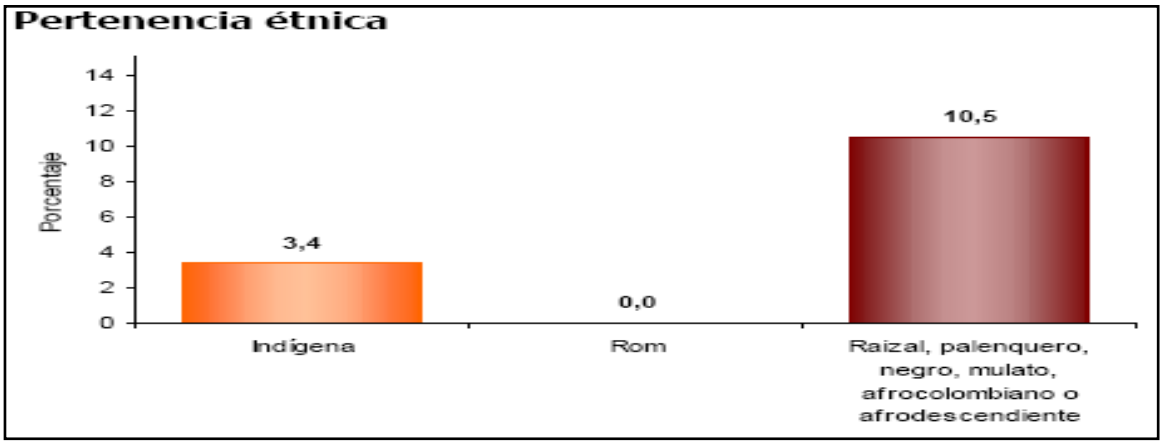
3. Cultura y religión

26. Colombia es un país en el que predomina la población mestiza. Se identifican tres grandes sectores étnicos y sociales diferenciados geográfica y culturalmente del grueso de la población: las comunidades afrocolombianas y las comunidades raizales de San Andrés y Providencia, que conforman el 10,5% del total de la población, y los pueblos indígenas, que representan el 3,4% de la población, y los rom[11].

27. El español es reconocido como lengua nacional, si bien tiene marcadas características dialectales y regionales. Además, el país dispone de una gran riqueza lingüística en sus comunidades indígenas; se han identificado 64 lenguas pertenecientes a 22 familias indígenas. Las comunidades raizales de San Andrés y Providencia pertenecen a la cultura afroangloantillana y utilizan el inglés como lengua estándar y el criollo sanandresano como lengua doméstica. En el Caribe continental colombiano, en la población de San Basilio de Palenque, se habla la otra lengua criolla afrocolombiana, el palenquero. Los grupos rom o gitanos, procedentes de Europa oriental, hablan su propio idioma, el romaní. Las lenguas y dialectos son también oficiales en sus territorios.

28. Según el más reciente censo efectuado a nivel nacional, en el año 2005, el 10,5 % de la población residente en Colombia se autorreconoce como raizal, palenquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente y el 3,4% como indígena.

[11] Resultados censo 2005, DANE.



Fuente: Resultado censo 2005. Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

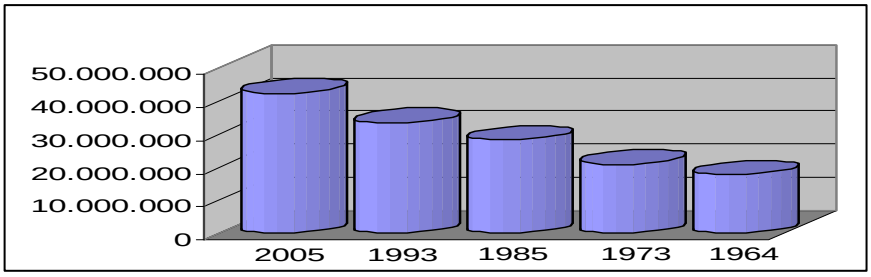
29. En la Constitución política de 1991 está consagrada la libertad de cultos, por lo cual toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. De acuerdo con el Registro Público de Entidades Religiosas actualmente existen en Colombia cerca de 1.000 organizaciones de esa naturaleza; no obstante, el culto predominante es el cristianismo y la confesión mayoritaria es el catolicismo.

4. Población

30. Los resultados del más reciente censo general (2005), muestran que en el país viven de manera permanente 42.888.592[12] personas, lo cual lo ubica como el tercer país más poblado de Latinoamérica, después del Brasil y México, y el 28° del mundo. Del total de la población, el 51,2% son mujeres y el 48,8% hombres, y el 75% se ubica en las zonas urbanas, mientras que solo el 25% habita en las zonas rurales.

31. La dinámica poblacional se puede evidenciar comparando los datos del censo 2005, con los anteriores censos de 1964, 1973, 1985 y 1993:

Población censos 2005, 1993, 1985, 1973, 1964



Fuente: Resultado censo 2005, DANE.

[12] DANE. Censo 2005. Población conciliada. Población a 30 de junio de 2005.

5. Violencia armada y orden público

32. En el año 2002 el país enfrentaba una amenaza a la institucionalidad democrática. En varias de las regiones del país los grupos armados organizados al margen de la ley, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia ejercían su presencia activa a través del terror y fortalecidos por el narcotráfico. El secuestro, el terrorismo, la extorsión, el asesinato a civiles, los ataques a poblaciones, las masacres, el reclutamiento de niños y el desplazamiento forzado eran manifestaciones comunes de esos grupos en contra de la población civil.

33. Estas prácticas alejadas o contrarias al reconocimiento y respeto de los principios y valores que fundamentan la garantía y el ejercicio de los derechos humanos evidencian una ausencia de compromiso concreto en materia de derechos humanos, particularmente de las FARC-EP.

34. La población civil, en particular los grupos étnicos, se vieron afectados por el desplazamiento, la restricción del transporte de alimentos, medicinas y personas, actos de violencia sexual contra mujeres y niñas y reclutamiento de niños y niñas. El irrespeto a la misión médica se convirtió en una práctica recurrente para garantizar el control territorial de corredores estratégicos y zonas de influencia.

35. A nivel local la gobernabilidad de los mandatarios afrontaba grandes dificultades en virtud de las amenazas y la presión de los grupos armados organizados al margen de la ley. Los constantes ataques a la infraestructura económica del país no solo generaban enormes pérdidas económicas sino que obstaculizaban el desarrollo del país. Este contexto no hacía propicia la inversión nacional ni extranjera lo que trajo consecuencias negativas para el crecimiento del país y el posicionamiento del mismo en los mercados internacionales.

36. En respuesta a esta situación el Gobierno diseñó y puso en práctica la Política de Seguridad Democrática cuyo propósito fundamental se centró en recuperar y asegurar la institucionalidad y el imperio de la ley, permitir el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en todos los rincones del territorio nacional y restituir la confianza de la sociedad colombiana.

37. La política gubernamental se construyó sobre un conjunto de estrategias que incluían el control del territorio y la defensa de la soberanía, la desarticulación de los grupos armados organizados al margen de la ley y de las organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de drogas, el fortalecimiento del servicio de justicia y la atención del Estado en zonas deprimidas y de violencia, todo ello en un marco de total compromiso y respeto de los derechos humanos y el derechos internacional humanitario.

38. La puesta en marcha de esta política gubernamental logró revertir de manera importante la situación en el país, en particular frente a la presencia y afianzamiento de la institucionalidad en todo el territorio nacional, lo que trajo mayor seguridad y confianza para los habitantes.

39. En el marco de la Política de Seguridad Democrática, se han desarrollado varias estrategias para el desmantelamiento de los grupos armados organizados al margen de la ley y la consecución de la paz, en especial frente a los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN, y de

Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a través de la lucha frontal, la desmovilización, individual y colectiva, y su reincorporación.

40. De agosto de 2002 a diciembre de 2007 se efectuaron un total de 28.612 capturas de miembros de los grupos subversivos y 10.698 de sus miembros fueron abatidos. Frente a los grupos de autodefensa y bandas criminales, la acción de la fuerza pública ha sido contundente: durante el mismo período se produjeron 14.959 capturas y un total de 2.149 miembros fueron abatidos[13].

41. Paralelamente a la estrategia de combate militar, el Gobierno nacional ofreció a todos los grupos armados organizados al margen de la ley la posibilidad de reincorporarse a la civilidad. No exigió el desarme, ni la rendición inmediata. Exigió en cambio parar los homicidios, los secuestros, las masacres, las extorsiones y todos los atropellos y actos delictivos contra los colombianos.

42. Para dar plena garantía de transparencia y seriedad, el Gobierno planteó una verificación por instancias competentes y creíbles en los ámbitos nacional e internacional. En esa línea, el Gobierno solicitó el concurso de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Iglesia Católica, personalidades, países amigos y comisiones de la sociedad civil para establecer un diálogo sincero y productivo.

43. En ese contexto y bajo el marco normativo de la Ley Nº 975 de 2005, más conocida como Ley de justicia y paz, se dio continuidad a las negociaciones de paz con las autodefensas ilegales (AUC), lo que generó las condiciones que permitieron la desmovilización de la mayoría de sus grupos, con el propósito concreto de reducir la violencia en Colombia y muy especialmente los atentados y atropellos contra la población civil.

44. El proceso avanzó bajo veeduría directa de la OEA. Para el efecto, el Gobierno suscribió, en enero de 2004, con la OEA un convenio orientado a acompañar durante tres años, de manera amplia y flexible, todas las iniciativas y esfuerzos de paz en el país. El apoyo de la OEA se concentra en tres temas: a) verificación del cese al fuego y a las hostilidades; b) desarme, desmovilización y reinserción de integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley; c) respaldo a las iniciativas locales en zonas de "conflicto" que fomenten y desarrollen una cultura de paz y resolución pacífica de la violencia, así como el fomento a proyectos de contenido social. De igual forma se ha contado con el acompañamiento de la Iglesia Católica.

45. En el 2006 las AUC culminaron el proceso de paz con la desmovilización colectiva de 37 frentes, lo que significó la dejación de las armas de 31.671[14] de sus miembros. Este proceso conllevó a la privación de la libertad de sus líderes, el procesamiento de sus colaboradores y la aplicación de la Ley de justicia y paz (Ley Nº 975 de 2005), como marco que garantiza avanzar en la verdad, la justicia y la reparación.

---

[13] Programa Presidencial para la Atención Humanitaria al Desmovilizado, enero de 2008. Tomado del documento Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Datos preliminares de 2007. Ministerio de Defensa Nacional.

[14] Ibíd.

46. La Ley Nº 975 de 2005 que tiene como fin ulterior el logro de la paz en nuestro país es el producto de casi dos años de debates, análisis y participación de múltiples sectores del país y de la comunidad internacional, en el marco del trámite del proyecto ante el Congreso de la República y fue objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional[15], la cual ha ejercido en 13 oportunidades control de constitucionalidad sobre ella a la luz de la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos.

47. Esta norma, junto con sus decretos reglamentarios, hace parte del esquema de justicia transicional adoptado por Colombia, el cual se encuentra integrado a la Constitución política y a las leyes de la República, respetando los estándares internacionales. No se trata por tanto, como en esquemas aplicados en otros países, de una ley de olvido que lleve a la impunidad de los hechos criminales.

48. El objetivo de la regulación es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

49. Dentro de los procesos de paz desarrollados en el mundo, esta es la ley más exigente. Este marco jurídico no permite amnistías o indultos a crímenes de guerra o de lesa humanidad. Por el contrario, otorga a los victimarios una reducción de la pena privativa de la libertad a cambio de verdad, justicia y reparación para las víctimas y el cumplimiento de compromisos de desarme y no reincidencia. Vale la pena precisar, que todos aquellos hechos que no sean esclarecidos de manera voluntaria, la justicia ordinaria estará obligada a conocerlos y proseguir su investigación.

50. En relación con el grupo armado ilegal Ejército Nacional de Liberación (ELN), durante la primera administración del Presidente Álvaro Uribe, se pusieron en marcha esfuerzos para iniciar un proceso de paz, inicialmente en Cuba, entre agosto y diciembre de 2002, y después a través de la facilitación mexicana, entre junio de 2004 y abril de 2005. Con el inició de una Fase Formal Exploratoria en Cuba, desde diciembre de 2005, se abrió paso un proceso de diálogo que hoy continua, aunque con etapas de estancamiento.

51. De otro lado, el Gobierno nacional ha hecho múltiples intentos de acercamiento y diálogo con la guerrilla de las FARC-EP que han resultado fallidos, a pesar de las diversas iniciativas planteadas por el Gobierno, dentro de los cuales se destacan la excarcelación de guerrilleros. En este empeño se ha contado con el acompañamiento de la Iglesia y de la comunidad internacional, particularmente de Francia, España y Suiza los cuales han sido autorizados para efectos de buscar acuerdos con el grupo guerrillero. Igualmente, en el último año (2007) se autorizó la intervención del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, para adelantar una facilitación con miras a un acuerdo humanitario que permita la liberación de todos los secuestrados en poder del grupo guerrillero. Posteriormente, el Gobierno nacional a través del Alto Comisionado para la Paz retoma la coordinación de todas las acciones tendientes a lograr la liberación de los secuestrados. Ratifica que la liberación de las víctimas del secuestro

[15] Sentencia C-370/06. Corte Constitucional. Magistrados ponentes: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, Dr. Jaime Córdoba Triviño, Dr. Rodrigo Escobar Gil, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Dr. Álvaro Tafur Galvis, Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

y el logro de una solución humanitaria, integral y definitiva, es de primordial importancia para el Gobierno, en esta línea simplifica los requisitos para el acuerdo humanitario (Decreto Nº 880 de 2008) y abre la posibilidad de otorgar beneficios contemplados en la Ley de justicia y paz para los miembros de la guerrilla que se desmovilicen individualmente (Decreto Nº 1059 de 2008).

52. En desarrollo de la estrategia de desmovilización frente a los grupos guerrilleros, entre agosto de 2002 y diciembre de 2007 se desmovilizaron individualmente 8.378 miembros de las FARC y 1.960 del ELN[16].

53. En el último año (2007) han ido emergiendo nuevas organizaciones delincuenciales o grupos en zonas desmovilizadas, que obedecen a bandas con fines absolutamente criminales, de las cuales se han establecido vínculos con algunos cabecillas, mandos medios e integrantes desmovilizados, para fortalecer este nuevo aparato criminal, que busca financiarse y lucrarse exclusivamente del accionar delincuencial.

54. Las bandas criminales emergentes (BACRIM) compuestos en una pequeña proporción por desmovilizados de las autodefensas, se han convertido en un fenómeno dinamizador del crimen organizado, al conformar estructuras dedicadas principalmente al narcotráfico, en las etapas de cultivo, producción, comercialización y distribución, con una coincidencia geográfica en zonas de cultivo y de frontera, para facilitar la salida de estupefacientes hacia el exterior. A diciembre de 2007 habían sido capturados por las autoridades un total de 1.638 desmovilizados que habían incurrido en actividades delictivas. Es decir el 5,17% del total de desmovilizados colectivos[17].

55. La decisión del Estado ha sido clara en combatir con toda su capacidad a estos grupos. Para el efecto, se ha creado el Mecanismo de Verificación Conjunto contra las Bandas Criminales a nivel nacional y regional; así como el Centro Integrado de Inteligencia contra las Bandas Criminales; y cada mes se hace un informe público sobre los resultados de este combate. Se destaca la valiosa contribución de la Misión de la OEA en el seguimiento a este fenómeno. Muchas de estas bandas se han desarticulado, sus jefes han sido encarcelados o han caído abatidos al enfrentar a la fuerza pública. Se ha logrado establecer que el 12,7% de los capturados o abatidos eran desmovilizados.

6. Mecanismos jurídicos para la protección a los derechos humanos

56. La Constitución política de 1991 reconoció a la persona como titular de derechos individuales, de grupo o colectivos y en esa medida establece mecanismos jurídicos para su cabal

[16] Programa Presidencial para la Atención Humanitaria al Desmovilizado, enero de 2008. Tomado del documento Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Datos preliminares de 2007. Ministerio de Defensa Nacional.

[17] Decimonoveno Informe de Control y Monitoreo de Desmovilizados Colectivos e Individuales. Policía nacional, Dirección de Investigación Criminal, Área de Información Delincuencial y Análisis Criminológico, enero de 2008.

protección frente a la acción u omisión de las autoridades públicas, a través de recursos, acciones y procedimientos establecidos en la ley[18].

57. La materialización de estos derechos, depende en primera instancia de mecanismos legales aprobados por el legislativo para que sean desarrollados por el ejecutivo a través de planes y programas diseñados para su implementación, a nivel nacional, regional y local.

58. Igualmente, el Estado colombiano cuenta con todo un andamiaje institucional que busca la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos. Así, en concreto en el tema de derechos humanos desde el ejecutivo vale destacar el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en cabeza del Vicepresidente de la República, ente asesor gubernamental en las políticas sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.

59. El tema tiene un tratamiento específico a través de las Direcciones de Derechos Humanos de los Ministerios del Interior y de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de la Protección Social la Policía Nacional, de acuerdo con sus órbitas particulares de competencia.

60. Por su parte el ministerio público, a través de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, cumple, entre otras funciones, con la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

61. Desde la perspectiva judicial, el órgano encargado de investigar, perseguir y acusar a los responsables de violaciones a la ley es la Fiscalía General de la Nación. Dicho ente, como se indicó en el pasado informe, cuenta con una Unidad de derechos humanos y derecho internacional humanitario que aborda las materias específicas relacionadas con delitos que constituyan violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

62. En relación con la cuestión de la exigibilidad, se han establecido acciones de distinta índole a través de las cuales el ciudadano puede acudir ante las autoridades judiciales y administrativas para hacer efectivos sus derechos.

63. Excepción de inconstitucionalidad. Se trata de la posibilidad excepcional de inaplicación, por parte de los jueces en casos de evidente oposición a los principios y preceptos de la Carta política, de disposiciones de carácter general y abstracto producidas en los distintos niveles de la escala normativa que integran el orden jurídico del Estado colombiano: leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos y demás normas.

64. Acciones de inconstitucionalidad[19] y nulidad por inconstitucionalidad[20]. Pueden ser interpuestas por cualquier ciudadano ante la autoridad judicial competente[21], con el fin de que se

[18] Constitución política, art. 89.

[19] Ibíd., art. 241.

[20] Ibíd., art. 237.

[21] La Corte Constitucional para la primera y el Consejo de Estado para la segunda.

decida sobre la exequibilidad de las leyes tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento y de los decretos u otros actos administrativos.

65. Acción de nulidad. La finalidad de la acción de nulidad contra un acto administrativo es la tutela del orden jurídico, con el fin de que aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho.

66. Esta acción es de interés general para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo el tiempo por cualquier persona.

67. Acción de restablecimiento. La persona que considere que ha sido lesionada por un acto de la administración, puede solicitar en defensa de su interés particular y concreto ante la jurisdicción de lo contenciosoadministrativo, además de la nulidad del mismo por ser contrario a las normas superiores, el restablecimiento del derecho desconocido o menoscabado por aquel. Por lo tanto, esta acción solo puede ser ejercida por la persona cuyo derecho ha sido presuntamente violado en virtud del acto administrativo.

68. Acción de reparación directa. Mediante esta acción los ciudadanos pueden solicitar que el Estado responda patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

69. Acción de cumplimiento. La Constitución política prevé la llamada acción de cumplimiento. A través de esta acción toda persona está facultada para acudir ante la autoridad judicial con el propósito de hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, con lo cual, en caso de que prospere la acción, mediante sentencia judicial se ordena a la autoridad renuente a dar cumplimiento al deber omitido.

70. La tutela. Es la más eficaz de todas y se deriva "… de la vigilancia directa que cada persona ejerce sobre sus derechos fundamentales, reconocidos como tales por la Constitución, para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante procedimiento preferente y sumario, por sí misma o a través de representante, la protección inmediata de tales derechos, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o por particulares encargados de la prestación de un servicio público, o por particulares respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión, o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo"[22].

71. Acciones populares. Previstas en la Constitución política (art. 88), que permiten a los ciudadanos buscar la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza definidos en la Ley Nº 472 de 1998.

[22] Mendoza Palomino, Álvaro, *Teoría y Sinopsis de la Constitución de 1991*, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., segunda edición, 1996, págs. 355 y 356.

72. Derecho de petición. El derecho de petición (art. 23) es otro mecanismo constitucional al cual pueden acudir los ciudadanos con el fin de elevar peticiones a las autoridades, por motivos de interés general o particular, y de obtener pronta resolución a las mismas.

73. Desde el punto de vista patrimonial, la Constitución establece la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En tal sentido, prevé también la acción de repetición a favor del Estado contra el agente estatal, en el evento de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo.

7. Política gubernamental en materia de derechos humanos

74. Colombia es un país abierto al escrutinio internacional y comprometido con los órganos de Naciones Unidas y del sistema internacional de derechos humanos. Cuenta desde 1997 con una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo acuerdo ha sido prorrogado hasta octubre de 2010; hay 23 oficinas entre agencias, fondos y programas de Naciones Unidas y 1 delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Adicionalmente, existe 1 invitación abierta a los órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de Naciones Unidas y del sistema internacional de derechos humanos y se conformó un grupo de 39 embajadas que revisa periódicamente la situación de derechos humanos de manera conjunta con el Gobierno y la sociedad civil. Desde 2002, han visitado al país ocho mecanismos de evaluación de las Naciones Unidas, y cuatro del sistema internacional de derechos humanos, y durante este semestre se esperan dos visitas más[23].

75. La política gubernamental en materia de derechos humanos, durante el período comprendido entre 2002 y 2006, estuvo enmarcada en el Plan de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario", aprobado como ley por el Congreso de la República en junio de 2003, cuyo principal objetivo se encaminó hacia la recuperación de la seguridad para que, por medio de la viabilidad de la democracia, se posibilite el afianzamiento de la legitimidad del Estado y el fortalecimiento del estado de derecho.

---

[23] Por las Naciones Unidas, han visitado al país en los últimos siete años la Relatora Especial sobre el derecho a la educación; el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión; el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias; el Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos; el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; la Relatora Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados y, por último, visitaron el país en el segundo semestre de 2008 el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Se espera para el 2009 la visita de la Experta independiente encargada de los derechos humanos y la extrema pobreza. Por la OEA, han visitado el país el Relator Especial sobre libertad de expresión, el Relator Especial sobre derechos de la mujer, el Relator Especial sobre derechos de las personas privadas de la libertad y el Relator Especial para población afrodescendiente.

76. Para el período comprendido entre 2006 y 2010, se aprobó el plan de desarrollo "Estado comunitario. Desarrollo para todos", enmarcado en tres grandes objetivos: a) afianzar los logros de la política de defensa y seguridad democrática; b) consolidar la confianza inversionista y un crecimiento económico elevado y sostenido con equidad social, que genere competitividad, empleo y distribuya sus beneficios a todos los colombianos; c) cumplir con un ambicioso programa de metas sociales que permitan reducir la pobreza, promover la equidad y ampliar los programas del Estado de modo que lleguen a la mayoría de colombianos, sobre todo a quienes más lo necesitan.

77. La política se funda en el fortalecimiento del estado de derecho que se constituye en la condición necesaria para cumplir con el propósito de proteger a todos y cada uno de los ciudadanos de Colombia, independientemente de su sexo, raza, origen, lengua, religión o ideología política. Se parte así del principio de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos y por tanto deben ser igualmente protegidos. La vigencia de los derechos humanos depende ante todo de la plena soberanía democrática y de la capacidad del Estado de hacer prevalecer el orden jurídico en todo el territorio.

78. Dentro de este marco, se construyó una política dirigida a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a partir de la prevención de violaciones a los mismos, lucha contra la impunidad, la atención a las víctimas, el impulso a la aplicación del derecho internacional humanitario.

79. Los principales objetivos de la política de derechos humanos y derecho internacional humanitario son: a) el respeto de los derechos humanos de todos los habitantes del país a través de mecanismos que resulten adecuados para lograr un control eficaz; b) la promoción de los derechos fundamentales de los colombianos, en asocio con todas las organizaciones sociales para la construcción de unos referentes éticos compartidos; c) la garantía del ejercicio de los derechos humanos en dos ámbitos diferentes: el primero, se refiere a aquellas acciones de protección de las autoridades dirigidas a hacerle frente a los casos de amenaza o violación de derechos fundamentales; el segundo, tiene que ver con la generación o restablecimiento de las condiciones necesarias para la cabal realización de los derechos fundamentales; d) la atención de las consecuencias, independientemente de los responsables, de los casos de violación de derechos fundamentales, y el respeto de todas aquellas personas que no participan en las hostilidades.

80. En desarrollo de lo anterior, se ha diseñado una estrategia de descentralización en materia de política pública en derechos humanos, que se traduce en una acción regional en derechos humanos, que busca evitar las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario a través de procesos de participación y planeación participativas, de los que hacen parte activa las autoridades departamentales, municipales y nacionales, la fuerza pública, la sociedad civil y las comunidades, adaptándose a las particularidades humanitarias de cada región, a su vida cotidiana, sus recursos y las condiciones de violencia que allí se presentan.

81. De acuerdo con el documento CONPES[24] 3172 del 15 de julio de 2002, "Líneas de acción para fortalecer la política del Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional

[24] Consejo Nacional de Política Económica y Social.

humanitario", la política del Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario centra la atención en las siguientes áreas prioritarias:

a) Prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario;

b) Seguridad de los defensores de derechos humanos;

c) Atención a la población desplazada por la violencia;

d) Medidas particulares de impulso al derecho internacional humanitario;

e) Impulso a la administración de justicia;

f) Cumplimiento de compromisos del Gobierno nacional frente a organismos o agencias internacionales;

g) Lucha contra los grupos armados al margen de la ley;

h) Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario;

i) Fortalecimiento institucional.

82. Plan Nacional de Acción. En cumplimiento de los compromisos adquiridos con la aprobación de la Declaración y el Plan de Acción de Viena en 1993 se inició el proceso de elaboración de un plan nacional de acción de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que tiene como propósito lograr la plena vigencia de los derechos humanos y de la normativa humanitaria en Colombia.

83. Se busca que el Plan Nacional de Acción, en proceso de estructuración, se constituya en una guía para la actuación del Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario y que, por la importancia del compromiso adquirido internacionalmente en la materia, impulse la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

84. En el proceso de elaboración se ha promovido la interlocución con sectores de la sociedad civil. Se han logrado acuerdos preliminares en relación con los ejes temáticos previstos para el Plan y la conformación de una instancia de coordinación entre el Estado y la sociedad civil que enriquecerá las propuestas y dará al conjunto del proceso la legitimidad necesaria para garantizar su idoneidad y sostenibilidad. A pesar de que se han presentado obstáculos en el diálogo el Gobierno mantiene abiertas las puertas y la disposición para trabajar de manera conjunta.

85. El plan pretende hacer énfasis en el rol de los derechos humanos en el desarrollo nacional y en el rumbo de sus instituciones con miras a fortalecer el estado de derecho, manteniendo un carácter estatal que trascienda los períodos de los gobiernos, y contemple el carácter integral de los derechos humanos.

86. El 26 de septiembre de 2006, se instaló la Comisión que se encargará de la elaboración concertada del Plan, en el cual tienen participación entidades gubernamentales y estatales, la comunidad internacional y la sociedad civil[25].

87. Los objetivos del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos son:

a) Proveer una guía para la actuación coordinada del Estado y su articulación con las organizaciones de la sociedad civil, en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario;

b) Promover la cooperación en el diseño y ejecución de programas y acciones entre las entidades de gobierno y del Estado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y sociales, grupos profesionales, y otros sectores de la sociedad civil;

c) Impulsar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario;

d) Hacer énfasis en el rol de los derechos humanos en el desarrollo nacional y en el rumbo de sus instituciones con miras a fortalecer el estado social de derecho.

88. El Plan como ha sido concebido tiene un carácter estatal, con un enfoque de género y perspectiva étnica que parte de una noción de integralidad de los derechos humanos y de la dependencia recíproca entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, a la luz de las prioridades que el país considere necesario establecer, en un contexto de concertación interinstitucional y con la sociedad civil.

89. La estructura temática del Plan es la siguiente:

a) Primer eje temático: énfasis en la promoción de una cultura en derechos humanos;

b) Segundo eje temático: énfasis en la garantía de los derechos a la vida, la libertad y la integridad personales;

c) Tercer eje temático: énfasis en la lucha contra la discriminación y la promoción del reconocimiento de la identidad;

d) Cuarto eje temático: énfasis en la promoción del enfoque de derechos en las políticas públicas en materia de educación, salud, vivienda y trabajo;

---

[25] De Gobierno, Ministerios del interior y de Justicia, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Protección Social, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Fiscalía General de la Nación; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Organizaciones del Consenso Londres-Cartagena: Confederación Colombiana de ONG, Consejo Nacional Gremial, Federación Colombiana de Municipios, Consejo Nacional de Planeación, Secretariado Nacional de Pastoral Social y la Fundación Restrepo Barco; Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos; Plataforma DESC; y sectores sociales.

e) Quinto eje temático: énfasis en la administración de justicia y lucha contra la impunidad.

90. De otro lado, se destaca el lanzamiento a principios de 2008 de una ambiciosa Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario por parte del Ministerio de Defensa Nacional, un esfuerzo que, entre otros puntos, contempla la regulación del uso de la fuerza en la guerra a través de la legitimidad y la eficacia con arreglo a la Observación general Nº 12 del Comité de Derechos Humanos, sobre el derecho de libre determinación

91. La Política Integral describe los lineamientos, sienta los objetivos y establece los programas que en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario deben conocer y desarrollar las fuerzas militares y, cuando sea pertinente, la Policía Nacional. Es la hoja de ruta que enmarca el comportamiento de la fuerza pública en el desarrollo de las operaciones.

92. La Política Integral cumple con tres propósitos: articular el sistema de enseñanza de derechos humanos y derecho internacional humanitario que desde hace más de una década ha puesto en práctica el Ministerio de Defensa Nacional; adecuar los métodos de instrucción en derechos humanos y derecho internacional humanitario a las necesidades de la fuerza pública en el contexto actual; y, por último, integrar todas las capacidades de que dispone la fuerza pública para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

93. No se trata simplemente de fortalecer la instrucción, sino de revisar y robustecer todos los instrumentos con que cuenta la fuerza pública para garantizar el cumplimiento de estos deberes y obligaciones. Se trata de establecer un marco normativo claro cuya instrucción y control sea parte integral de toda la actividad de la fuerza pública.

8. Avances en la protección y garantía de los derechos humanos

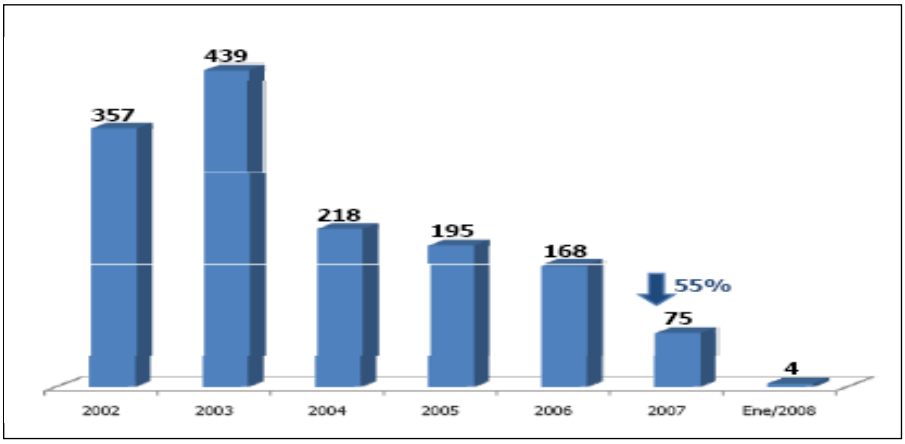
94. La ejecución y consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, a través de un mayor control en el territorio nacional, ha permitido al Gobierno colombiano alcanzar logros importantes en su propósito fundamental de protección de los derechos humanos de sus habitantes. Como resultado de ello se han evidenciado reducciones destacables, las que se relejan en las principales cifras de violencia y criminalidad, en el número de ataques a poblaciones, en los casos de homicidios y masacres, en el de secuestros y en los eventos de desplazamientos forzados, entre otros, además de la garantía de derechos como el de la libre circulación. Esta mejoría ha tenido un efecto positivo en el crecimiento económico como consecuencia del aumento de la confianza inversionista en el país.

95. En el año de 2002, 168 municipios se encontraban sin presencia física permanente de la fuerza pública, lo cual facilitaba el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, su control sobre amplias zonas del territorio nacional y, consecuentemente, la intimidación y desprotección de buena parte de la población. Para el mes de febrero de 2004 el proceso de recuperación culminó, con el municipio de Murindó en el departamento de Antioquia, cubriendo así la totalidad de municipios del país.

96. Como resultado del fortalecimiento de la fuerza pública fue posible no solo recuperar el control de amplias zonas del territorio que estaban bajo amenaza permanente de organizaciones armadas al margen de la ley, sino principalmente reducir el número de actos terroristas, entre los que se incluyen los ataques contra la población civil y la infraestructura económica, demostrando la correlación inversa entre el fortalecimiento de la fuerza pública y los actos terroristas.

97. Uno de los resultados más importantes fue la disminución de las acciones subversivas, entre las cuales se incluyen los ataques a instalaciones policiales, ataques a aeronaves, ataques urbanos, contactos armados, emboscadas, hostigamientos, incursión a poblaciones y ataque a poblaciones que pasó de 439 en 2003 a 75 en 2007, lo cual implicó una disminución del 83%.

Acciones subversivas, 2002-2007

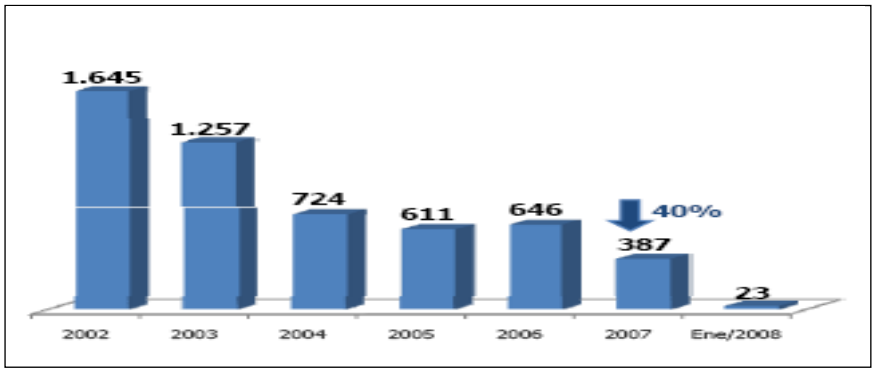


Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

98. Igualmente, se ha disminuido de manera ostensible el número de atentados terroristas[26] de 1.645 en 2002 se llegó a 387 en 2007. Solo entre los años 2006 y 2007 la disminución fue del 40%.

[26] Definido por la Ley Nº 599 de 2000 como la acción de provocar o mantener en estado de zozobra o temor a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos.

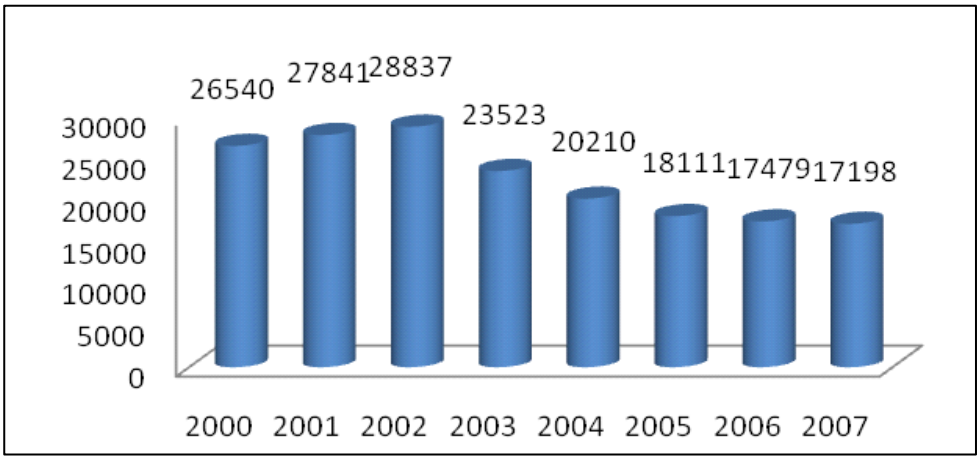
Atentados terroristas, 2002-2007



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

99. El país experimentó una reducción importante en los delitos de mayor impacto social y económico, particularmente de homicidios y secuestros. En cuanto al homicidio se invirtió la tendencia creciente de más de una década y el número de casos anuales se redujo en 60% pasando de 28.837 casos en 2002 a 17.198 en 2007.

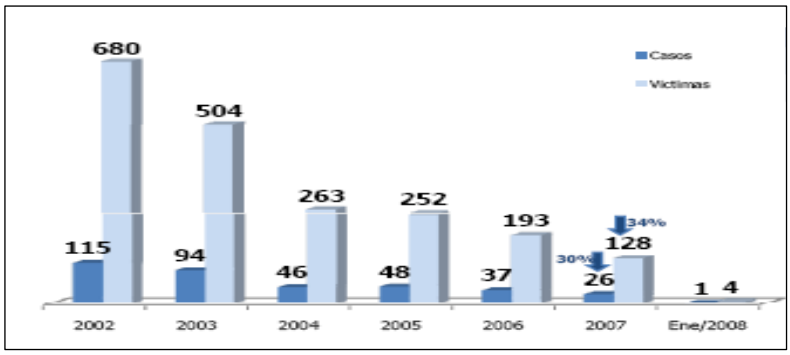
Homicidios, 2000-2007



Fuente: Policía Nacional. Centro de Investigaciones Criminológicas.

100. Las masacres también presentaron una fuerte tendencia a la baja, al pasar de 1.403 víctimas en 2000 a 128 en 2007.

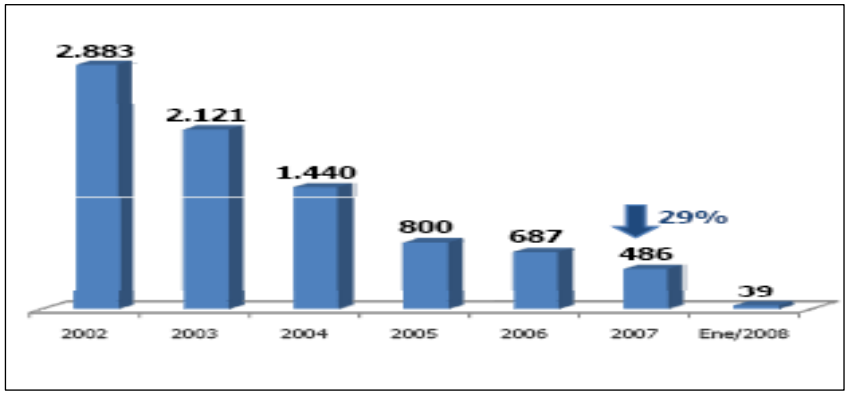
Homicidios colectivos



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

101. Gracias a una política integral frente al flagelo del secuestro en el país y una acción conjunta de entidades gubernamentales y la colaboración de la ciudadanía, el delito de secuestro experimentó igualmente una tendencia decreciente a partir del año 2002, pasando de 680 víctimas a 128 en el año 2007. Esta tendencia igualmente se ha evidenciado en lo corrido de 2008. Entre el mes de enero y agosto ha disminuido en un 23% respecto al mismo período de 2007, con un total de 315 secuestros.

Secuestros

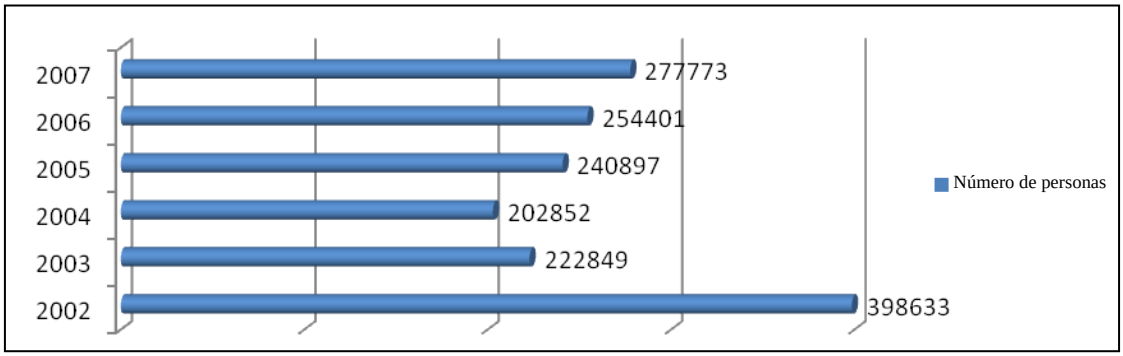


Fuente: FONDELIBERTAD - Ministerio de Defensa Nacional.

102. Respecto del fenómeno del desplazamiento forzado que ha tenido que padecer nuestro país durante años como consecuencia de la violencia las cifras muestran una disminución importante a partir de 2003. Entre los años 2003 a 2007 la tendencia ha variado en comparación con la dinámica evidenciada durante los últimos diez años cuando se registró un número creciente de desplazamientos internos desde mediados del decenio de 1990, alcanzando su punto máximo en el año 2002[27].

[27] El momento más crítico de esta problemática se presentó entre 2000 y 2002. En ese lapso, el desplazamiento creció en promedio 40% anual y afectó a 900 municipios del país. En contraste con la dinámica que se venía presentando, a partir de 2003 el desplazamiento cayó un promedio anual del 41%. CONPES 3400 de 2005.

Población desplazada - cifras de expulsadas por año



Fuente: Acción social - Sistema de información de población desplazada.

Fecha de corte: 31 de julio de 2008.

II. DISPOSICIONES SUSTANTIVAS DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

A. Artículo 1. Derecho de libre determinación de los pueblos

1. Avance normativo

103. En adición a lo señalado en el quinto informe periódico, en el cual se presentó con detalle el amplio marco normativo que garantiza el derecho a la libre determinación, debe mencionarse que en desarrollo del principio de soberanía, la normativa constitucional prevé mecanismos de participación ciudadana, los cuales están reglamentados principalmente por la Ley Nº 134 de 1994; además de la participación, fiscalización y control de la gestión pública. Son ellos el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, a los cuales nos referimos de manera particular en el aparte relativo a los "Mecanismos de Participación".

2. Avance jurisprudencial[28]

104. La Corte Constitucional mediante sentencia C-1200/2003, proferida en el marco de una acción de inconstitucionalidad contra el Acto legislativo Nº 03/02, desarrolló el tema del "acto constituyente o acto fundacional, como el acto de soberanía por excelencia", señaló que, en los Estados democráticos solo el soberano tiene, en estricto sentido, poder constituyente través del cual puede constituir un nuevo sistema y adoptar una nueva constitución

[28] De igual forma, es importante aclarar el efecto general de las sentencias en Colombia, es decir, cuando se trata de sentencias (C, T ó SU) C* es un análisis de constitucionalidad que tiene efecto *erga omnes* o para toda la comunidad, T* el efecto es interpartes o interpares es decir para las casos particulares no para toda la comunidad, SU* o sentencia unificadora que tiene efecto *erga omnes* y su pretensión es unificar la jurisprudencia.

105. En sentencia C-249/2004, pronunciada en desarrollo de una demanda de inconstitucionalidad contra varios incisos del artículo 13 de la Ley Nº 80 de 1993 "Estatuto de contratación administrativa", que se refieren a las normas no colombianas aplicables a contratos celebrados en el exterior, celebrados en Colombia para ser ejecutadas en el extranjero, o financiadas con fondos de entidades extranjeras, la Corte Constitucional dio luces sobre el principio de la soberanía y el derecho a la libre determinación de los pueblos. Relaciona el proceso evolutivo del principio de soberanía con la autonomía de los pueblos para darse su propio ordenamiento jurídico interno, para disponer y resolver sobre sus propios asuntos y, en general, para actuar libremente en todo aquello que no altere o lesione los legítimos derechos e intereses de otros Estados.

B. Artículo 2. Garantía sobre los derechos reconocidos en el Pacto y no discriminación

106. Colombia cuenta con un amplio marco constitucional que desarrolla el principio de la no discriminación, el cual fue presentado en su quinto informe periódico.

107. Para mayor profundidad en este tema, se advierte que en el mes de febrero de 2008, el Estado de Colombia presentó su informe periódico al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en el cual se da cuenta de todos los avances y desafíos del Estado para el desarrollo y cumplimiento de la Convención en los últimos años.

1. Avance normativo

108. En el período objeto de análisis y con fundamento en los preceptos constitucionales, en particular el artículo 13[29], se ha avanzado en el marco normativo que establece que los derechos reconocidos en el Pacto deben ser garantizados a todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional, sin discriminación alguna.

109. En relación con los derechos y garantías de los extranjeros, tema de interés del Comité[30], con fundamento en el artículo 100 de la Constitución política[31], se aprobó la Ley Nº 1070

---

[29] Constitución política, artículo 13: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

[30] De acuerdo con el texto de los párrafos 1 a 7 de la Observación general Nº 15 (27).

[31] Establece que los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, señala que en virtud de la ley y por razones de orden público estos pueden verse limitados.

de 2006, por medio de la cual se reglamenta el voto de los extranjeros residentes en Colombia. Esta ley posibilita que los extranjeros residentes en Colombia puedan votar en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, del último lugar donde hayan fijado su domicilio. Las elecciones en las que pueden participar los extranjeros residentes en Colombia son aquellas en las cuales se eligen los Alcaldes Distritales y Municipales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales Distritales y Municipales en todo el territorio nacional.

110. De otro lado, en el marco de la función pública, vale resaltar la expedición de la Ley Nº 734 de 2002 -Código Disciplinario Único- que tiene por finalidad salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función pública.

111. En particular frente al principio de igualdad y no discriminación, el Código dispone en su artículo 35 que a todo servidor público le está prohibido distinguir, excluir, restringir o preferir, con base en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública.

112. Como medida que garantiza la no impunidad frente a la violación de los derechos contemplados en el Pacto y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos debe destacarse como un importante avance la expedición de la Ley Nº 742 de 2002 a través de la cual el Congreso de la República aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, instrumento que fue ratificado por Colombia el 5 de agosto de 2002. Al ratificar el Estado colombiano hizo uso de la disposición de transición contenida en el artículo 124 de este instrumento para declarar que durante siete años no aceptará la competencia de la Corte sobre crímenes de guerra cometidos por sus nacionales o en su territorio.

113. Con la ratificación del Estatuto de Roma Colombia demostró "su voluntad de contribuir al desarrollo del derecho internacional contemporáneo, a la lucha de la comunidad de los pueblos contra el maligno fenómeno de la impunidad y al establecimiento de una jurisdicción penal de alcance planetario"[32].

[32] Intervención del Sr. Amerigo Incalcaterra, Director Adjunto de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el seminario de países andinos "Corte Penal Internacional: un nuevo instrumento de lucha contra la impunidad".

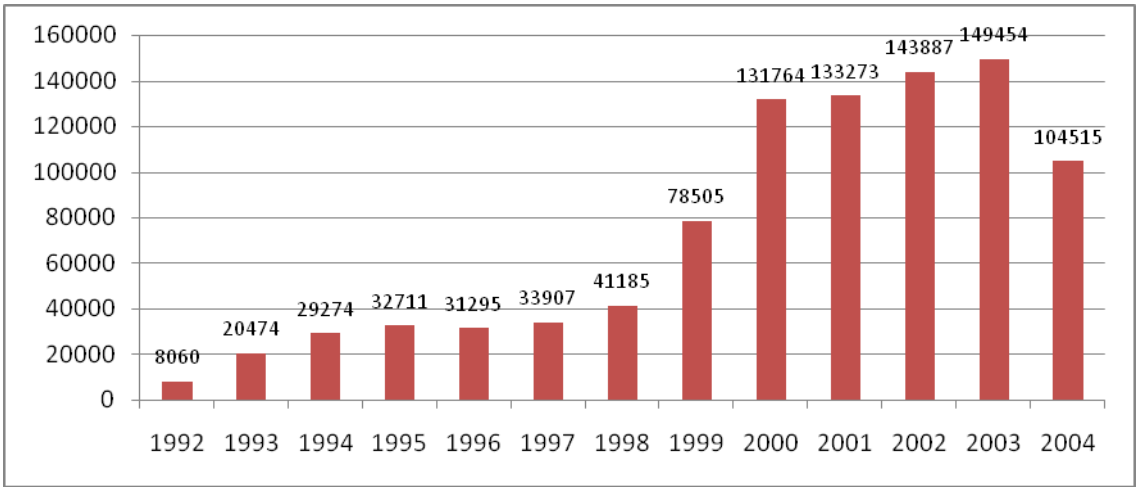
2. Avance jurisprudencial

114. En términos generales, desde el punto de vista judicial, la acción de tutela[33], que fue presentada con profundidad en el quinto informe del Estado colombiano al Comité de Derechos Humanos, sigue siendo un recurso efectivo y expedito para la protección y garantía de los derechos fundamentales de la población, el cual vale la pena advertir, en respuesta a la preocupación del Comité de Derechos Humanos en sus observaciones sobre el quinto informe periódico (véase CCPR/CO/80/COL, párr. 10), que no ha sido objeto de modificación, como quiera que la propuesta a la cual se refiere el Comité no fue aprobada por el Congreso de la República.

115. La tutela es hoy ampliamente conocida por la población y millones de colombianos han acudido a ella buscando la protección de sus derechos[34]. Población vulnerable, desplazados, analfabetos, marginados, excluidos, han tenido la opción de acceder a este mecanismo expedito que los ha beneficiado a ellos y al país, acercando cada vez más la gente a la administración de justicia.

116. La información contenida en el siguiente cuadro hace evidente el creciente arraigo de la acción de tutela en la población.

Fallos de tutela



Fuente: Corte Constitucional, Relatoría, estadísticas, 1992-2004.

* Datos 2004: a junio.

[33] Es el mecanismo creado en el artículo 86 de la Constitución de 1991, mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos establecidos en la ley.

[34] Entre 2001 y 2007 más de 1,5millones de acciones de tutela habían sido interpuestas.

C. Artículo 3. Igualdad entre hombres y mujeres en el goce de los derechos humanos

1. Avance normativo

117. De conformidad con el artículo 43 de la Constitución política la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades y aquella no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.

118. Adicionalmente, el mencionado artículo establece una protección especial para la mujer durante el embarazo y después del parto, previendo el derecho a gozar de especial asistencia y protección por parte del Estado y de recibir subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. De igual forma, se contempla el deber del Estado de apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

119. Con fundamento en la Constitución política, durante el período de observación, se ha avanzado normativamente en la materia.

120. Desde la perspectiva internacional, se aprobaron importantes instrumentos entre los cuales se destaca la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención, adoptados por la Asamblea General el 15 de noviembre de 2000, aprobados mediante Ley Nº 800 de 2003, ratificados el 4 de agosto de 2004 y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999, aprobado mediante Ley Nº 984 de 2005 y ratificado por Colombia el 23 de enero de 2007.

121. Para mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales[35] se aprobó la Ley Nº 731 de 2002 o "Ley de mujer rural", que prioriza la atención a las mujeres de bajos recursos y consagrando medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural.

122. En materia penal, frente al delito de trata de personas se expidió la Ley Nº 747 de 2002, que reforma y adiciona la Ley Nº 599 de 2000 (Código Penal).

123. En el tema laboral, se destaca la Ley Nº 790 de 2002 que tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la nación, un adecuado cumplimiento de los fines del Estado con celeridad e inmediación. En ese marco, se creó un "retén social" para garantizar la estabilidad en el empleo a mujeres jefas de hogar y discapacitados.

---

[35] Para los efectos de la presente ley, mujer rural es toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada.

124. El Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario 2002-2006", aprobado mediante Ley Nº 812 de 2003 establece la Política "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo".

125. De otro lado, se expidió la Ley Nº 823 de 2003, que contiene normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. La ley tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado. Para el cumplimiento de este objetivo, se obliga a que las acciones del Gobierno orientadas a ejecutar el plan de igualdad de oportunidades deban: a) promover y garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades, que les permitan participar activamente en todos los campos de la vida nacional y el progreso de la nación; b) eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y el acceso a los bienes que sustentan el desarrollo democrático y pluricultural de la nación; y c) incorporar las políticas y acciones de equidad de género e igualdad de oportunidades de las mujeres en todas las instancias y acciones del Estado, a nivel nacional y territorial.

126. La Ley Nº 905 de 2004, por medio de la cual se modifica la Ley Nº 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones, establece normas que buscan proteger de manera especial las mujeres cabeza de familia.

127. Por último se destaca la Ley Nº 1009 de 2006, por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género[36].

2. Avance jurisprudencial

128. A través de sus sentencias la Corte Constitucional ha desarrollado y protegido ampliamente el derecho a la igualdad. Se destacan las siguientes.

129. La sentencia T-400/02, en la cual se señaló que dar un trato diferente por razón de la condición sexual sin ninguna justificación objetiva y razonable es contrario al derecho fundamental a la igualdad.

130. La sentencia C-482/03, mediante la cual la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del numeral 11 del artículo 140 del Código Civil que señala: "El matrimonio es nulo y sin efectos en los siguientes casos (…) 11, cuando se ha contraído entre el padre adoptante y la hija adoptiva, o entre el hijo adoptivo y la madre adoptante, o la mujer que fue

[36] A cargo de la Presidencia de la República a través de la Consejería presidencial para la equidad de la mujer, este observatorio tiene por objeto identificar y seleccionar un sistema de indicadores de género, categorías de análisis y mecanismos de seguimiento para hacer reflexiones críticas sobre las políticas, los planes, los programas, las normas, la jurisprudencia para el mejoramiento de la situación de las mujeres y de la equidad de género en Colombia.

esposa del adoptante", conservó la vigencia de la causal de nulidad, pero condicionó su exequibilidad[37] a que sea aplicada en las mismas condiciones a hombres y a mujeres.

131. La sentencia C-507/04, que declaró inexequible la expresión "de doce" años contenida en el texto del artículo 142, numeral 2, del Código Civil, mediante el cual se establecía una diferencia de trato entre hombres y mujeres al fijar la edad mínima para casarse, desconociendo la igualdad de protección, garantizada especialmente a niñas y mujeres adolescentes.

132. El Auto Nº 092/08 expedido por Corte Constitucional, para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. En esta providencia, la Corte adopta medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento y la prevención del impacto de género desproporcionado que genera esta situación. Tales medidas consisten, en síntesis, en: a) órdenes de creación de 13 programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres; b) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas; c) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para 600 mujeres desplazadas en el país; y d) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del "conflicto armado interno" colombiano.

3. Avances administrativos

133. El Gobierno nacional ha venido implementando una política social fundada en el principio de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. En el marco de esa política, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha sido la encargada de elaborar y liderar la puesta en marcha de la Política Afirmativa: Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo, consignada en los Planes Nacionales de Desarrollo (2002-2006 y 2007-2010), la cual comprende un conjunto de programas, acciones y estrategias en las áreas de: a) empleo y desarrollo empresarial; b) educación y cultura; c) prevención de las violencias contra las mujeres; d) participación política; y e) fortalecimiento institucional.

134. Esta política focaliza sus acciones en las mujeres de más bajos recursos, especialmente mujeres cabeza de familia, emprendedoras, microempresarias, líderes sociales y comunitarias de diferentes etnias y propician su vinculación a las políticas públicas, a los programas, proyectos y estrategias del Gobierno nacional.

135. Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria. Este programa enfocado hacia mujeres cabeza de familia, microempresarias, de estratos 1 y 2[38] del sector urbano y rural, que tiene una cobertura de 245 municipios de 24 departamentos y la ciudad de Bogotá, ha beneficiado entre 2002 y 2007 a 26.400 mujeres con capacitación y a 6.956 con créditos. El monto desembolsado para ese período fue de 14.739.161.429 pesos.

---

[37] Exequibilidad significa conforme a la Constitución política.

[38] Los sectores más pobres de la población.

136. El otorgamiento de microcréditos a mujeres emprendedoras de bajos recursos es una opción para la generación de ingresos, de empleo y de superación de la pobreza.

137. Programa Feria Nacional de la Mujer Empresaria - Expoempresaria. El objetivo es consolidar una vitrina comercial que impulse las actividades empresariales de las mujeres, presentar microempresas competitivas en el mercado nacional, regional y local, y establecer nexos entre las microempresarias, los consumidores y las instituciones gubernamentales que trabajan a favor del desarrollo del sector microempresarial. A través del programa se subsidian los costos de quienes participan por primera vez en la feria como expositoras. A nivel nacional 10.000 mujeres microempresarias fueron visibilizadas a través de las ferias y se creó la Asociación Colombiana de Mujeres Empresarias y Emprendedoras que pretende constituirse en la red de empresarias más importante del país.

138. Proyecto Encuentros de Escritoras Colombianas. Busca incorporar la perspectiva de género en el ámbito de la cultura, así como valorar y hacer visible la producción literaria de las mujeres y su aporte a las letras en Colombia. En el período objeto de observación se realizaron 4 encuentros de escritoras colombianas y se publicaron 3 volúmenes con las memorias de esos encuentros, con un total de 2.100 ejemplares. Igualmente, en el marco del IV Congreso de la Lengua Española que se celebró en la ciudad de Cartagena entre el 27 y 28 de marzo de 2007 se realizó el Cuarto Encuentro de Escritoras Colombianas, que rindió homenaje a la narradora Ángela Becerra.

139. Mujer y Deporte. La Comisión de Mujer y Deporte creada por la Consejería para la equidad de la mujer, Coldeportes[39] y el Comité Olímpico Colombiano en el año 2005, lograron el diseño y lanzamiento de la Campaña "Mujer, únete al deporte", la capacitación entre enero de 2006 y enero 2007 de 700 mujeres que trabajan para incrementar la participación de las niñas y mujeres en la actividad física, la recreación y el deporte, la realización de tres encuentros regionales de mujer y deporte y la formulación de un Plan de Acción de Mujer y Deporte presentado en marzo de 2007, que busca incrementar la participación de las mujeres en la actividad física, la recreación y el deporte.

140. Programa Consejos Comunitarios de Mujeres. Busca promover, en municipios y departamentos, la participación política y la construcción de ciudadanía de las mujeres, y permitir simultáneamente la consolidación de Redes de Mujeres contra la Violencia. En el período 2003-2007, se llevaron a cabo 323 consejos comunitarios de mujeres, de los cuales 27 se realizaron en el 2006. Igualmente, se trabajó en la alfabetización jurídica de 90.000 mujeres y en la capacitación de mujeres a través de 349 encuentros, foros, talleres y jornadas pedagógicas en 25 departamentos. Se publicaron y distribuyeron más de 140.000 ejemplares *De que?* de los cuales 90.000 han contribuido al proceso de alfabetización mencionado.

141. Prevención de las violencias contra la mujer. Para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer se formuló un Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer en Colombia y se realizó a través de encuentros, foros y talleres a nivel nacional, alfabetización jurídica de las mujeres, sobre derechos, instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, mecanismos de participación ciudadana e instrumentos para prevenir la violencia intrafamiliar y

[39] Instituto Colombiano del Deporte.

las políticas que desarrolla el Gobierno nacional que favorecen el adelanto de la mujer y la equidad de género.

142. De otra parte, debe resaltarse el seguimiento que, desde la perspectiva de género, realiza el Observatorio de Asuntos de Género a las políticas públicas, las leyes y la jurisprudencia, el cual permite no solo informar a través de sus boletines, con más de 50.800 ejemplares distribuidos a nivel nacional e internacional, los resultados de su labor, sino también formular recomendaciones de política pública. Asimismo, el Observatorio tiene como fin dar a conocer el impacto diferenciado sobre hombres y mujeres de las políticas, las leyes y la jurisprudencia, a partir de 81 indicadores en 5 ejes temáticos.

143. Paralelamente, se ha trabajado en la implementación de la estrategia de transversalidad de género para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en políticas, planes, programas, leyes y sentencias de las Altas Cortes, mediante asistencia técnica a entidades y marcos de colaboración con otras ramas del poder público y el sector privado.

144. En esa perspectiva, se destaca el Convenio suscrito con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en cuyo marco se avanza en el diseño de una Directriz de Prevención, Atención y Estabilización Socioeconómica para la Población Desplazada con Enfoque de Género, encaminada a promover la inclusión de una perspectiva diferencial de género en las políticas, programas y proyectos que apuntan al mejoramiento de las condiciones de la población en situación de desplazamiento.

145. Asimismo, se ha trabajado desde la perspectiva de género en el marco de la Política para la Superación de la Pobreza Extrema - RED JUNTOS, en el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos[40] y en la Estrategia Nacional y el Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de Personas

146. El Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia fue formulado en 2006 por un equipo de expertos(as) colombianos(as) y españoles(as). Tiene su origen en el protocolo marco que firmó el Gobierno colombiano con la Comunidad Autónoma de Madrid en junio de 2005 y en el convenio de colaboración con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. El Plan comprende medidas relacionadas con tres líneas de trabajo: a) derechos de la mujer en situaciones de violencia intrafamiliar; b) derechos de la mujer tras la ruptura de la unión marital; c) protección de las mujeres frente a la discriminación laboral. De estas, 16 se refieren a reformas legislativas.

147. El Plan Estratégico contempla 116 medidas, para ser implementadas en el mediano y largo plazo, de las cuales se priorizaron 25 para implementarlas en el período 2007-2008. Las medidas se dirigen, por un lado, a potenciar las acciones del Gobierno de Colombia en favor de los derechos y de la igualdad de la mujer, y por otro, a implantar nuevas acciones que perfeccionen la aplicación y práctica de los derechos que ya reconoce la legislación colombiana.

---

[40] En el marco de formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, la Consejería ha participado permanente y activamente en el Eje Temático contra la Discriminación y Promoción de la Identidad.

148. Por último, vale destacar la labor de seguimiento que realiza la Procuraduría General de la Nación en el tema de equidad de género, en desarrollo de su obligación de velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a los servidores públicos.

149. Precisamente en virtud de esa labor de vigilancia la Procuraduría General de la Nación en reciente informe[41] denunció el incumplimiento de la Ley Nº 581 de 2000, Ley de cuotas[42], en entidades del Estado. De acuerdo con el reporte, 73 entidades del Estado de las ramas ejecutiva, legislativa, judicial, entes territoriales, alcaldías y gobernaciones no cumplen con la Ley de cuotas que garantiza el acceso de la mujer al empleo público.

150. De acuerdo con la entidad, a partir de las cifras suministradas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), se concluyó que en 17 de esas 73 entidades del Estado el nivel de participación de la mujer en cargos directivos y de decisión es del 0%. No obstante, hay entidades que se destacan en el cumplimiento de la ley como el Ministerio de Cultura con el 91%.

151. La Procuraduría General señaló en su informe que la "Ley de cuotas" es considerada como uno de los avances más significativos en la lucha contra la desigualdad y exclusión por cuanto les otorga a las mujeres la posibilidad de participar y tomar decisiones en el proceso de construcción de la vida pública y de la democracia; sin embargo, aún falta un largo camino por recorrer para lograr la efectividad de su cumplimiento registrándose un retroceso en materia de participación femenina en la administración pública.

152. De otra parte, la Procuraduría General de la Nación en desarrollo de sus competencias constitucionales viene adelantando la Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde una perspectiva de género, la cual en informe presentado al país con motivo del Día internacional de la no violencia contra la mujer en el 2005, evidenció: a) la situación de inequidad de las mujeres y los derechos más vulnerados de estas; b) la no aplicación de las normas internacionales en materia de género; c) el bajo nivel de conciencia y conocimiento de la normatividad nacional e internacional en materia de género; d) la precaria información de los entes territoriales, en lo relacionado con los derechos a la salud, al trabajo, a la educación y a la participación; e) adicionalmente, se confirmó que en el orden nacional "no hay una labor sistemática para contrarrestar las tradiciones culturales discriminatorias y transformar estereotipo"[43].

153. Como resultado de lo anterior, el Procurador en 2006 expidió la Directiva Nº 009, en la cual insta a las autoridades nacionales, departamentales y municipales a que tomen medidas

---

[41] Informe presentado por la Procuraduría General de la Nación el 7 de marzo de 2008.

[42] Norma a la cual se hizo mención en el V Informe de Colombia al Comité de Derechos Humanos, en su párrafo 856.

[43] Procuraduría General de la Nación y FNUAP. Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. Guía pedagógica y operativa para el seguimiento y vigilancia, 2ª edición, Bogotá, diciembre de 2006.

tendientes, entre otras[44], a garantizar la vigencia efectiva del principio de igualdad y no discriminación, mediante políticas, programas, planes y acciones, que incluyan la perspectiva de género y destinar los recursos necesarios para la ejecución de los mismos, así como la atención de manera prioritaria a las mujeres víctimas de todo tipo de violencia.

154. En el 2007, se realizó la vigilancia superior a la garantía de los derechos desde una perspectiva de género dirigida a la garantía de los derechos de los jóvenes y adolescentes, la cual dio como resultado un llamado de la Procuraduría General de la Nación a las autoridades nacionales y territoriales para que[45]:

a) En sus planes de desarrollo quede claramente establecida una política dirigida a la población joven y adolescente, y se sistematice la información que da cuenta de la situación de los derechos de estos grupos de población;

b) Se emprendan acciones, implementen políticas y enfoquen los esfuerzos en garantizar una sociedad que promueva la realización de las potencialidades y capacidades de su población joven, con un especial énfasis en lo referente a la educación para el trabajo y en la generación de oportunidades de empleo;

c) Se diseñen y se pongan en marcha políticas encaminadas a promover la vida, su valor y su sentido; y a prevenir las causas que desencadenan los suicidios y homicidios en la población joven y adolescente;

d) En lo referente a la persistencia del fenómeno de la violencia de género, sexual y al interior de la familia, donde las mujeres adolescentes y jóvenes son las principales víctimas, especialmente aquellas en situación de desplazamiento, las cifras continúan mostrando que los esfuerzos realizados no han sido efectivos y no se vislumbran esfuerzos articulados e integrales desde las instituciones competentes para responder a ellas;

---

[44] Otras medidas que señala la Procuraduría son: divulgar las normas jurídicas internacionales vinculantes para Colombia en materia de género y derechos de las mujer; revisar y ajustar el manejo y uso de la información relativa a los temas de mujer, género y derechos sexuales y reproductivos, para que de manera sistemática las estadísticas se desglosen como mínimo por sexo y edad, se mantengan actualizadas y a disposición de las entidades de planeación, de vigilancia y de control; garantizar que todos los casos de violencia por razón de género sean objeto de investigaciones oportunas, completas e imparciales, así como asegurar el adecuado castigo de los responsables y la reparación a las víctimas; revisar y fortalecer las acciones dirigidas a prevenir y sancionar la trata de mujeres, niñas y niños, así como las necesarias para atender integralmente a las víctimas de este delito; incluir en las agendas de los Consejos de Política Social Departamentales y Municipales estrategias que permitan: i) visibilizar la situación de los derechos de las mujeres; ii) la construcción de políticas públicas desde la perspectiva de género; y iii) el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género y derechos de las mujeres.

[45] Procuraduría General de la Nación. "Procurando la equidad", Nº 1. Bogotá, noviembre de 2007.

e) En el marco del derecho internacional humanitario, la Procuraduría General de la Nación insiste en la recomendación del Secretario General las Naciones Unidas, quien manifiesta que la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en el conflicto armado es un asunto de apremiante urgencia;

f) Frente a salud sexual y reproductiva, es de capital importancia que en lo local se dispongan recursos específicos encaminados al fortalecimiento de la política pública de salud sexual y reproductiva, la cual debe hacer visible y dar un trato especial y diferencial a la identificación de necesidades de los y las adolescentes y jóvenes en materia de salud en general y de salud sexual y reproductiva en particular, relacionadas con violencias, embarazo, anticoncepción, ITS/VIH.

155. En el 2008, se realizó la vigilancia superior al cumplimiento de la sentencia C-355/06 de la Corte Constitucional, en la que la Procuraduría General de la Nación presentó en un informe al país[46], conclusiones a manera de llamado de atención a las instituciones en lo referente a: a) la imposición de requisitos adicionales a los contemplados en el fallo en mención, para la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), lo que configura barreras arbitrarias que menoscaban derechos fundamentales de la mujer gestante, y conllevan el incumplimiento de la normatividad aplicable; b) el déficit de información completa, clara, detallada y actualizada sobre la disponibilidad de los servicios de IVE en el ámbito de jurisdicción de los entes territoriales, lo mismo que sobre las solicitudes de tales servicios atendidas en aquel, constituye una discriminación por vía de hecho en contra de las mujeres, que atenta contra la eficacia de sus derechos amparados por la sentencia C-355 de 2006 y su posterior reglamentación.

D. Artículo 4. Protección de los derechos humanos en los estados de excepción

156. Como se presentó *in extenso* en el quinto informe periódico, nuestra Constitución prevé en el marco de los estados de excepción dos figuras a saber: el estado de guerra exterior y el estado de conmoción interior.

157. En particular, en relación con el estado de conmoción interior, la Corte Constitucional ha señalado[47] que este tiene límites de carácter material y requisitos que cumplir para que no resulte contrario a la Constitución:

> (…) ha de ajustarse a los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de la incompatibilidad, justificación de la limitación e intangibilidad de algunos derechos fundamentales, según lo establecido en los artículos 213 y 214 de la Constitución, así como por los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley Nº 137 de 1994, sin que le sea permitido suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales, ni la interrupción del funcionamiento normal de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, ni suprimir ni modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento, pues ello le está expresamente prohibido por el artículo 15 de la ley en mención, todo en

[46] Procuraduría General de la Nación. "Procurando la equidad", Nº 2. Bogotá, mayo de 2008.

[47] Corte Constitucional, sentencia C-327/03.

armonía con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

158. En torno a los requisitos de orden formal, la Corte ha señalado:

> En relación con los segundos, esto es, con los requisitos de orden formal, la declaración del estado de conmoción interior ha de realizarse mediante un decreto expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, con motivación expresa, determinación del ámbito territorial donde ha de regir, pues podría abarcar todo el territorio nacional o circunscribirse a una parte del mismo, y precisión sobre el término de su duración que, en todo caso, no podrá ser superior a 90 días.

159. Los numerales 6 del artículo 214 y 7 del artículo 241 consagran la potestad de la Corte constitucional de revisar automática e integralmente todos y cada uno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción.

160. Este control, que abarca tanto los aspectos de forma como de fondo, sirve de contrapeso a las actuaciones del Ejecutivo para que no se exceda o se extralimite en sus facultades, en defensa de la Supremacía de la Carta política[48].

161. En el período objeto de observación el Gobierno nacional declaró a través del Decreto Nº 1837, de 11 de agosto de 2002 el estado de conmoción interior[49] en todo el territorio nacional, por el término de 90 días calendario, en consideración a la difícil situación de inseguridad que afrontaba el país en virtud de los ataques cometidos por los grupos armados organizados al margen de la ley contra los ciudadanos indefensos y las violaciones a sus derechos humanos.

162. Con fundamento en la declaratoria, el Gobierno nacional dictó una serie de medidas excepcionales tendientes a restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

163. La Corte Constitucional declaró mediante sentencia C-802 de 2002 que el mencionado Decreto Nº 1837 era exequible[50]. En su argumentación la Corte desarrolla un tema de vital importancia para los efectos del presente informe y es el relativo a la naturaleza de las restricciones sobre derechos intangibles. Al respecto establece que "por el solo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir *per se* los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4 del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha

---

[48] Corte Constitucional, sentencia C-375/94.

[49] Constitución política, artículo 213: "En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República, o en parte de ella, por término no mayor de 90 días, prorrogables hasta por dos períodos iguales, (…)".

[50] Ajustada a la Constitución política.

restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del estado de excepción".

164. Adicionalmente señaló el Alto Tribunal:

> El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4 del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: la primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas estas quedan cobijadas por la salvaguarda; la segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4 del Pacto; y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.
>
> La anormalidad que conduce a la declaratoria del estado de conmoción interior radica facultades excepcionales en el Presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

165. Vencido el término del estado de conmoción interior, el Gobierno se vio en la necesidad de prorrogarlo por otros 90 días más mediante el Decreto Nº 2555, de 8 de noviembre de 2002, por cuanto, si bien las medidas dictadas hasta ese momento eran eficaces para conjurar la crisis, las causas que dieron lugar a la declaratoria inicial aún subsistían, toda vez que se mantenía la inequívoca intención de los grupos y de organizaciones al margen de la ley de generar un clima de inestabilidad y de violencia, amenazando con su accionar el normal desarrollo de las actividades ciudadanas y de las instituciones. Este decreto fue declarado exequible mediante sentencia C-063/03, de la Corte Constitucional.

166. El Gobierno nacional, al vencimiento de la prórroga, consideró necesaria una segunda prórroga del estado de conmoción interior[51], mediante Decreto Nº 245, de 5 de febrero de 2003,

[51] Señala la Corte: "Sobre el ámbito temporal y material del estado de conmoción interior, la Constitución vigente, a diferencia de la anterior, estableció límites precisos que el Presidente de la República no puede desbordar. Precisamente, fue preocupación del Constituyente de 1991 extinguir el antiguo estado de sitio de carácter permanente, al que desafortunadamente se había reducido casi por completo la Constitución de 1886.

bajo el argumento de que continuaba la situación de riesgo, lo que hacía necesario e inaplazable la continuidad de las facultades excepcionales que le permitieran enfrentar y reprimir dichas acciones e impedir la extensión de sus efectos, para responder de forma inmediata y contundente a las organizaciones interesadas en atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad estatal y la convivencia ciudadana.

167. Dicho decreto fue declarado inexequible por la Corte mediante sentencia C-327/03, por no haber surtido los requisitos de trámite de conformidad con lo establecido por la Constitución.

E. Artículo 5. Garantía de los derechos reconocidos en el Pacto

168. En el sistema normativo nacional el precepto contenido en el artículo 5 del Pacto se encuentra contemplado en el artículo 94 de la Constitución política, que establece que "la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos".

169. Este precepto ha sido desarrollado desde el punto de vista jurisprudencial por los altos tribunales. En el período objeto de observación vale la pena destacar la sentencia del Consejo de Estado[52], proferida en virtud de una acción de tutela a través de la cual se buscaba proteger el derecho a la vida digna, a la vivienda y al trabajo de un ciudadano desplazado. En su argumentación el Alto Tribunal Administrativo recordó lo señalado por la Corte Constitucional manifestando que esta ha entendido que a pesar de no haber norma escrita que proteja a los desplazados en materia de vivienda, ellos se encuentran cubiertos por la Cláusula Martens o por el artículo 94 de la Constitución política. Como consecuencia tendrían aplicación analógica las normas y convenios establecidos para los refugiados.

170. Al respecto la Alta Corporación señaló:

> Los desplazados tienen derecho a la vivienda como lo expresa el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados prevalente en el orden interno por el artículo 93 constitucional, la Constitución política en su artículo 51 y la Ley Nº 387 de 1997 en su artículo 2 (Consejo de Estado, sección tercera, Exp. AC-4279). Además se debe tener especial consideración con las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta como lo indica el artículo 13 de la Carta Magna, Principio de la carga dinámica de la prueba -desplazados y refugiados. El principio de la carga dinámica de la

---

Siendo ello así, el artículo 213 de la Carta política traza un primer límite temporal a la declaración del estado de conmoción interior, pues este inicialmente no puede exceder de 90 días. Pero, como quiera que dentro de ese término puede no alcanzarse el propósito de restablecer el orden público o remover las causas que dieron origen a esa declaración, autoriza al Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, prorrogue su vigencia hasta por 90 días más y, después de tal prórroga permite una segunda, por otro período igual con concepto previo y favorable del Senado de la República, todo conforme, además, a lo prescrito por los artículos 35, 39 y 40 de la Ley Nº 137 de 1994".

[52] Consejo de Estado, sección tercera, Acción de tutela Nº 0026801.

prueba, que trae como consecuencia la inversión de la carga de la prueba a la parte que tenga mayor facilidad para comprobar o no un hecho, no es solamente aplicable en el ordenamiento interno ya que en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho de los refugiados también se aplica, como por ejemplo en declaraciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por tribunales de los Estados Unidos, el Canadá y por la Cámara de los Lores. La Honorable Corte Constitucional de Colombia también emplea dicho principio, relacionado con el de buena fe, ya que si se presume esta en la actuación de los particulares, se invierte la carga de la prueba, y por ende son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene calidad de desplazado (T 321 de 2001).

F. Artículo 6. Derecho a la vida

1. Avance normativo

171. Desde el punto de vista legislativo el país ha avanzado en los últimos años en la protección y garantía del derecho a la vida desde diversas perspectivas; al respecto se presenta a continuación los cambios más significativos.

172. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue aprobada por el Congreso de la República mediante Ley Nº 707 de 2001 y ratificada el 12 de abril de 2005.

173. A través de la Ley Nº 782 de 2002 se obliga al Gobierno nacional a poner en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el "conflicto armado interno", y se señalan las categorías de personas que podrán solicitar protección. El Decreto Nº 2816 de 2006 reglamentó temas administrativos, de procedimiento, clasificación de riesgos, beneficios y obligaciones de los protegidos y criterios de evaluación entre otros del Programa de Protección de Derechos Humanos, a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia[53].

174. El Congreso de la República aprobó el Código Disciplinario Único, Ley Nº 734 de 2002. Esta norma busca armonizar la legislación disciplinaria y dotarla de una estructura que garantice a sus destinatarios seguridad jurídica, además de agilizar los procedimientos. Amplía de manera importante el catálogo de conductas que constituyen faltas, y las gradúa de acuerdo con su gravedad. Con relación a las conductas que vulneran los derechos humanos, determina que aquellas que constituyen crímenes de lesa humanidad, como el genocidio, desaparición forzada, la tortura, las ejecuciones arbitrarias, los desplazamientos forzados y las privaciones ilegales de la libertad, se consideran como faltas gravísimas que se sancionan con la destitución y la inhabilidad, que va de 10 a 20 años, para ejercer la función pública. Lo anterior en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, de los cuales Colombia es Parte.

---

[53] El Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tiene por objeto apoyar al Gobierno nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

175. Igualmente, se destaca la Ley Nº 1015 de 2006 por la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional, en el cual se reconoce la especialidad de la función asignada a los miembros del cuerpo de policía, de acuerdo con los múltiples pronunciamientos que al respecto ha efectuado la Corte Constitucional.

176. La ley establece un catálogo severo de sanciones de acuerdo con el grado de falta cometido, contemplándose la destitución y la inhabilidad general, entro otras. Así, las faltas gravísimas dolosas o con culpa gravísima serán sancionadas siempre con destitución. Se busca, de acuerdo con los parámetros señalados por la Corte Constitucional, ajustar la calificación de las faltas y las sanciones al principio de proporcionalidad y razonabilidad.

177. Sin embargo, este régimen no se aplica cuando se trata de delitos de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, caso en el cual la Procuraduría General de la Nación, máxima instancia disciplinaria, tiene la competencia.

178. En la misma órbita se destaca la Ley Nº 836 de 2003 por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares. Esta norma regula lo relativo al proceso disciplinario aplicable a los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, cuya potestad disciplinaria corresponde a las fuerzas militares, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación. Señala taxativamente los principios que deben informar al mismo, las normas de conducta que deberán ser atendidas en medio de cualquier circunstancia de orden público. Regula además, de manera pormenorizada, la tipología de las faltas, con su graduación, y las sanciones a imponer, respetando el principio de legalidad.

179. Así las cosas, el régimen establece tres clases de sanciones para los oficiales, suboficiales y soldados voluntarios, las cuales van desde la separación absoluta de la institución cuando la falta sea "gravísima dolosa", hasta la suspensión por 90 días sin derecho a remuneración y la represión simple, formal o severa.

180. Además, la norma aclara que las sanciones y normas previstas en el Régimen serán aplicadas a todos los miembros de las fuerzas militares en servicio activo y que los prisioneros de guerra estarán sujetos a las normas contempladas por el derecho internacional humanitario.

181. En materia punitiva se destaca la expedición de la Ley Nº 890 de 2004, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal, que aumenta las penas de todos los delitos, incluido el homicidio, en una tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo, a partir del 1º de enero de 2005.

182. La Ley Nº 971 de 2005 reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente el cual constituye una estrategia pública tutelar de la libertad y la integridad personales y de los demás derechos y garantías que se consagran en favor de las personas que se presume han sido desaparecidas. El objeto es que las autoridades judiciales realicen, en forma inmediata, todas las diligencias necesarias tendientes a su localización, como mecanismo efectivo para prevenir la comisión del delito de desaparición forzada. En esta materia cabe mencionar el lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, elaborado de manera concertada por todas las entidades que hacen parte de la Comisión Nacional de Búsqueda Urgente de Personas Desaparecidas[54], con

[54] Ley Nº 589 de 2000.

el objetivo principal de encontrar con vida a las personas desaparecidas o devolver prontamente los cadáveres a sus familiares para que puedan cumplir su proceso de duelo conforme a sus costumbres y creencias.

183. Otro importante avance es la Ley Nº 975 de 2005, o Ley de justicia y paz, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Después de un amplio proceso de concertación y discusión, que duró por lo menos dos años, con la participación de la comunidad nacional e internacional, se aprobó por parte del Congreso de la República este instrumento propuesto por el Gobierno nacional cuyo objetivo es el de proveer un marco que viabilice la reincorporación, individual o colectiva, de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional; esto incluye a guerrilla y autodefensas. Lo anterior garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

184. Esta normativa no permite la impunidad para delitos atroces, los cuales no serán objeto de ningún tipo de amnistía o indulto y por primera vez reconoce a nivel legislativo el derecho de las víctimas a conocer la verdad, y reitera el reconocimiento de sus derechos a la justicia así como a la reparación integral. Quienes se acojan a los beneficios que establece la ley deberán confesar sus delitos ante un fiscal de la Unidad de Justicia y Paz, al tiempo que deberán reparar a las víctimas con sus bienes lícitos e ilícitos. Para garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos la ley creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación[55], integrada por funcionarios gubernamentales y estatales de alto nivel, representantes de organizaciones de víctimas y otras personalidades designadas por el Presidente de la República de las cuales al menos dos deben ser mujeres.

185. La norma fue sometida a examen de constitucionalidad en virtud de acciones públicas presentadas ante la Corte Constitucional. A través de la sentencia C-370/06, la Corte declaró algunos artículos inexequibles o exequibles de manera condicionada, lo cual hizo más estricta la aplicación de la ley en beneficio de las víctimas. Este tema fue tratado por el Comité en sus observaciones sobre el quinto informe periódico[56].

186. Frente al problema de la minas antipersonal que afectan a varias regiones del país por la acción de los grupos armados organizados al margen de la ley, se aprobó la Ley Nº 759 de 2002, por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción[57] (Convención de Ottawa) y se fijan disposiciones con el fin de erradicar su uso en Colombia.

---

[55] Art. 52.1, Ley Nº 975 de 2005.

[56] Documento CCPR/CO/80/COL, párr. 8.

[57] Colombia ratificó el 6 de septiembre de 2000 la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, previa aprobación del Congreso de la República mediante Ley Nº 554 de 2000 y revisión por

187. Respecto a la Convención de Ottawa debe recordarse que Colombia la firmó el 4 de diciembre de 1997 y la ratificó el 6 de septiembre de 2000, convirtiéndose en el Estado parte 103.

2. Avance jurisprudencial

188. La Corte Constitucional, particularmente a través de la acción de tutela, ha desarrollado una labor importante en la garantía del derecho a la vida.

189. En virtud de la situación de violencia que ha afrontado el país durante años, la Corte ha propugnado por la protección de la población en riesgo a través de un sinnúmero de fallos. Al respecto, ha argumentado en sentencias como la T-539/04 que es deber del Estado brindar efectiva protección a todos los ciudadanos y en especial a aquellos cercanos al "conflicto". Ha señalado la Corte lo siguiente: (…) se ha considerado que tal protección debe brindarse a todas las personas que ponen de manera objetiva en peligro su vida, sin distinciones y sin importar el grado de afectación, es decir que en estos casos "no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal que aquella sea cierta". Asimismo ha considerado esta Corporación que resulta irrelevante identificar al sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, toda vez que la obligación estatal de asegurar su inviolabilidad se hace exigible bajo cualquier circunstancia".

190. De acuerdo con el Alto Tribunal:

> La jurisprudencia constitucional, de manera general, ha venido desarrollando algunos criterios que deben tenerse en cuenta al momento de valorar los hechos narrados por la persona presuntamente afectada o amenazada por las condiciones de alteración de orden público que la rodea: i) la existencia de una amenaza real y cierta, ya sea "porque desarrolla actividades que lo exponen a la acción directa de los alzados en armas (verbigracia tareas de activismo político, humanitario o social), o porque habitan en una región en la que se libran enfrentamientos entre el ejército y los subversivos"; ii) que tal situación le sea comunicada a las autoridades competentes; y iii) que sea necesaria la intervención del Estado, bien sea por medio de: a) una decisión directa que proteja al accionante, o b) adoptando las medidas a las que haya lugar.

191. Asimismo, ha considerado esta Corporación que resulta irrelevante identificar al sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, toda vez que la obligación estatal de asegurar su inviolabilidad se hace exigible bajo cualquier circunstancia.

192. Al respecto la Corte, en la sentencia T-1026 de 2002, precisó:

> "En efecto que la actuación ilícita provenga de la delincuencia común, de grupos armados al margen de la ley o incluso del propio Estado, no tiene trascendencia para efectos de ordenar la protección del derecho fundamental del ciudadano, pues como se resaltó en la sentencia T-1206 de 2001, la solicitud de amparo por vía de la acción de tutela

---

parte de la Corte Constitucional, que la declaró exequible mediante sentencia C-991, de 2 de agosto de 2000.

no busca declarar responsabilidades individuales por hechos punibles, ni declarar la responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos generados con la actuación, así como tampoco establecer la responsabilidad disciplinaria de un servidor público. Teniendo en cuenta la naturaleza de la acción de tutela la finalidad del amparo es salvaguardar el derecho a la vida, exigiendo la protección estatal conforme a lo establecido en los artículos 2, 5 y 11 de la Carta política."

193. De otro lado, en relación con la importancia de la adopción por parte de Colombia del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional para la protección de derechos como el de la vida, la Corte Constitucional ejerciendo el control de constitucionalidad señaló en la sentencia C-578 de 2002, mediante la cual declaró la exequibilidad del Estatuto, que:

"(…) las definiciones sobre crímenes de lesa humanidad que trae el Estatuto protegen la efectividad del derecho a la vida, la prohibición de torturas y desapariciones, la igualdad y la prohibición de la esclavitud". Explicó también que la definición contenida en el Estatuto de Roma difería de la empleada hasta entonces en el derecho penal internacional, porque de un lado ampliaba el concepto para incluir expresamente las ofensas sexuales (distintas a la violación), el *apartheid* y las desapariciones forzadas, y de otro aclaraba que tales crímenes se podían cometer en tiempos de paz o de conflicto armado y no requerían ser cometidos en conexión con otro crimen. Agregó que el Estatuto de Roma en este punto, al dotar al sistema de protección de derechos humanos con una herramienta adicional para la lucha contra la impunidad en materia de graves violaciones a los derechos humanos, reiteraba los compromisos internacionales de Colombia".

194. La sentencia T-025 de 2004 estableció los mínimos de protección de los derechos de la población desplazada:

a) Derecho a la vida;

b) Derecho a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral;

c) Derecho a la familia y a la unidad familiar;

d) Derecho a la subsistencia mínima;

e) Derecho a la salud;

f) Derecho a la protección;

g) Derecho a la educación;

h) Provisión de apoyo para el auto sostenimiento;

i) Derecho al retorno y al restablecimiento.

195. En sentencia C-473/05 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria (Ley Nº 971 de 2005) que regula el llamado Mecanismo de Búsqueda Urgente, como instrumento de protección del derecho a la vida, al respecto precisó que:

> Además de los derechos fundamentales directamente protegidos por el Mecanismo de Búsqueda Urgente, es decir la libertad y la integridad, dicho mecanismo también es importante para salvaguardar muchos otros derechos constitucionales fundamentales, entre los cuales se destaca el derecho a la vida del desaparecido. Con el paso del tiempo los riesgos para la vida del desaparecido aumentan significativamente, lo cual hace necesario que el mecanismo realmente opere de manera rápida y con un sentido de urgencia. En ocasiones, la vulneración de la integridad física o moral del desaparecido puede tener como secuela su muerte. Adicionalmente, este mecanismo también tiene como finalidad salvaguardar el derecho fundamental a la familia puesto que la persona desaparecida es forzada a interrumpir completamente sus relaciones familiares. Es por ello que en este proyecto se alude específicamente a los familiares de los desaparecidos, a los cuales se les reconocen derechos específicos para impulsar el mecanismo de búsqueda y para recibir información oportuna y veraz sobre el desarrollo del mismo, entre otros. Subraya que la finalidad del mecanismo de búsqueda urgente rebasa el ámbito del reconocimiento o la declaración de derechos de las víctimas o de sus familiares para situarse en el ámbito del disfrute pleno y real de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados por la desaparición forzada. En ese sentido todo el proyecto está inspirado por un principio del goce efectivo de los derechos, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución política.

196. Otro importante avance en la materia lo constituye la sentencia de la Corte Constitucional C-394/07, que amplía el marco de protección y aplicación de la Ley Nº 986 de 2005 a las familias de las víctimas de los delitos de desaparición forzada y toma de rehenes. A través de esta ley se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, con fundamento en el principio de solidaridad social y de cumplimiento de los deberes del Estado consagrados en la Constitución política, buscando aminorar el impacto que se genera con un secuestro, particularmente las cargas que debe llevar la familia en materia de obligaciones civiles.

197. La Corte Constitucional también avanzó en el análisis del alcance del llamado delito político, en su sentencia C-695/02[58], señalando:

> *Ab initio* hay delitos que no pueden calificarse de delitos políticos o conexos, toda vez que son incompatibles con el alcance y la delimitación conceptual, filosófica y jurídica de dichos punibles, verbigracia, los delitos de lesa humanidad, el terrorismo, el secuestro, la extorsión, el homicidio intencional, la desaparición forzada, la tortura, etc. Por ello, las conductas que apelan a la violencia o al terror y que desconozcan al hombre como fin en sí mismo, jamás serán susceptibles de exclusión de la acción o de la pena a través de los institutos jurídicos de la amnistía y del indulto, ya que no pueden valorarse como punibles de alcance político o conexo, sino como hechos atroces y bárbaros que alteran la columna vertebral de un Estado democrático, como es la dignidad de la persona humana, principio y fin de toda sociedad política.

198. Mediante sentencia C-004 de 2003 la Corte Constitucional, al declarar la constitucionalidad del numeral 3 del artículo 220 de la Ley Nº 600 de 2000 o Código de

[58] Salvamento de voto. H. M. Rodrigo Escobar Gil.

Procedimiento Penal, amplía el espectro de las causales de la acción de revisión, en pro de la garantía del derecho a la justicia, "en el entendido de que, (…) la acción de revisión también procede en los casos de preclusión de la investigación, cesación de procedimiento y sentencia absolutoria, siempre y cuando se trate de violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, y un pronunciamiento judicial interno, o una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, aceptada formalmente por nuestro país, haya constatado la existencia del hecho nuevo o de la prueba no conocida al tiempo de los debates". Igualmente señaló la Corte que procede la acción de revisión "contra la preclusión de la investigación, la cesación de procedimiento y la sentencia absolutoria, en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, incluso si no existe un hecho nuevo o una prueba no conocida al tiempo de los debates, siempre y cuando una decisión judicial interna o una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, aceptada formalmente por nuestro país, constaten un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado colombiano de investigar en forma seria e imparcial las mencionadas violaciones".

199. En sentencia T-496/08 la Corte Constitucional determinó que el Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, debían proceder a "Desarrollar las acciones necesarias orientadas a efectuar una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de justicia y paz, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad… que conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investiga grave criminalidad o criminalidad de sistema, como aquella de la cual se ocupan los procesos de esclarecimiento judicial de justicia y paz". Para el efecto, la propia Corte estableció que la revisión integral y adecuación de la estrategia de protección deberá efectuarse en un plazo máximo de seis meses.

3. Avance administrativo

200. La política estatal de seguridad democrática, que orientó las acciones gubernamentales durante el período de observación, señala como mecanismo fundamental para proteger a toda la población de violaciones de derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, el fortalecimiento del estado de derecho en todo el territorio nacional. No obstante, como quiera que algunos colombianos se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, que requiere una atención especial por parte del Estado, el Gobierno nacional ha trabajado en el fortalecimiento de programas orientados a la protección de esa población, sin olvidar la perspectiva preventiva.

201. Descentralización de la ejecución de la política de derechos humanos. Desde la óptica preventiva, se ha trabajado en el fortalecimiento de la descentralización de la ejecución mediante la capacitación y asesoría a las autoridades locales para que se incluyan estrategias de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en los planes de desarrollo departamentales y municipales y se diseñen planes departamentales y municipales de acción que definan tareas concretas a emprender, de conformidad con las necesidades particulares de la zona.

202. Sistema de Alertas Tempranas. Igualmente, se ha seguido dando impulso al Sistema de Alertas Tempranas[59], al cual se hizo referencia en su anterior informe[60], y a la consolidación de un sistema estatal de información, con el objetivo de anticiparse y actuar para evitar que ocurran hechos violatorios de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario o procurar que no se produzcan nuevos hechos.

203. Así las cosas, se ha procurado trabajar para ofrecer una respuesta integral, no circunscrita a las acciones de la fuerza pública, frente a una amenaza. El Gobierno, a través del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) ha asumido en su integridad el trámite de los informes de riesgo elaborados por la Defensoría del Pueblo para todo lo concerniente a la toma de decisiones orientadas a prevenir la ocurrencia de hechos violatorios de los derechos humanos a nivel departamental y municipal y con el seguimiento a la ejecución y cumplimiento de las mismas.

204. A este respecto, son valiosos los análisis y observaciones que ha realizado la Procuraduría General de la Nación, en su calidad de ente de control, sobre temas relacionados particularmente con la operatividad y eficiencia del mecanismo[61]. Los informes presentados por esta entidad han contribuido a evidenciar los aspectos en los cuales deben trabajar las instituciones con el fin de mejorar el sistema para la debida garantía de los derechos.

205. De otra parte, se ha avanzado en el diseño y ejecución de estrategias pedagógicas dirigidas a las comunidades, de tal manera que se generen procesos de apropiación de los derechos humanos como fundamento de una respuesta civil, para prevenir y disuadir amenazas y agresiones de los diferentes actores armados ilegales.

206. Proyecto Atención Comunidades en Riesgo. Este proyecto nació en junio de 2005 y fue diseñado en respuesta a las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

---

[59] El Sistema de Alertas Tempranas es un mecanismo creado administrativamente como elemento fundamental para la prevención del desplazamiento y la protección de las comunidades y personas que puedan resultar afectadas por él. Está integrado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que produce informes de riesgo y notas de seguimiento a los mismos como resultado de su monitoreo permanente en las regiones y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas -CIAT-, coordinado por el Ministerio del Interior y de Justicia e integrado además por el Ministerio de Defensa y el Programa Presidencial para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República, el cual debe, entre otras funciones, evaluar los reportes de la Defensoría del Pueblo y producir una respuesta de acuerdo con su evaluación, la cual está a cargo de la fuerza pública y las autoridades civiles.

[60] Véase CCPR/C/COL/2002/5, párrs. 415 y 416.

[61] Las observaciones de la Procuraduría General de la Nación se han centrado en la oportunidad de la valoración de los informes de riesgo; la desestimación de riesgos considerados altos por la Defensoría; desatención de riesgos que pasan de medio a alto; la actualización del seguimiento a las alertas y periodicidad del monitoreo. Igualmente, se han efectuando análisis relacionados con la naturaleza del CIAT (espacio de coordinación que busca unificar criterios de actuación en situaciones de riesgo) y el alcance de sus conclusiones.

los Derechos Humanos (Recomendación Nº 3 de 2004) y al interés del Estado de contar con mecanismos para la atención efectiva de las medidas cautelares o provisionales decretadas por los órganos Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Es una iniciativa interinstitucional en la que participan la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Su propósito es elevar los niveles de protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de habitantes de las comunidades más vulnerables, localizadas en zonas rurales aisladas, generalmente en disputa por parte de los actores armados ilegales, de difícil acceso y con baja presencia institucional.

207. Lo anterior se aplica a través de las siguientes estrategias:

a) Fortalecer a las comunidades para detectar el riesgo;

b) Fortalecer la capacidad de protección y prevención de las instituciones estatales a nivel nacional, regional y local;

c) Restablecer o mejorar las relaciones entre el Estado y la comunidad para definir planes de acción que reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades;

d) Brindar asistencia técnica para la formulación de la política pública en materia de prevención y protección a comunidades en riesgo.

208. El proyecto está focalizado en las comunidades asentadas en las siguientes regiones: Urabá antioqueño y chocoano, Oriente antioqueño, Eje Cafetero, Córdoba, Bajo Putumayo, Arauca, Sur del Tolima, Montes de María, Pacífico Nariñense, Provincia de Ocaña y Catatumbo, Sierra Nevada de Santa Marta, Macizo colombiano y Cauca.

209. En desarrollo de este proyecto se ha avanzando en la elaboración de diagnósticos de cada una de las comunidades, en el diseño de planes de prevención y protección concertados y en el diseño de proyectos regionales financiados por valor de 514.856.960 pesos.

210. Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Este Plan, al cual se hizo referencia en el capítulo precedente (Aspectos Fundamentales del Estado Colombiano, numeral 7, Política gubernamental en materia de derechos humanos) tiene como uno de sus ejes temáticos el de la garantía de los derechos a la vida, la libertad y la integridad personales.

211. Programa de Protección. En materia de protección, se debe destacar el fortalecimiento del Programa de Protección, único en el mundo, creado en 1997 como resultado de un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y la sociedad civil, para proteger a ciertos grupos de población, especialmente vulnerables por el accionar de organizaciones armadas al margen de la ley, en sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

212. Inicialmente, este Programa buscaba proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales de dirigentes sindicales y de líderes de ONG defensoras de derechos humanos, pero su cobertura se ha venido extendiendo a los siguientes grupos poblacionales:

a) Dirigentes o activistas de grupos políticos, grupos de oposición, organizaciones sociales, cívicas, comunales, gremiales, sindicales, campesinas, grupos étnicos, ONG de derechos humanos y miembros de la misión médica;

b) Testigos de casos de violación de derechos humanos y derecho internacional humanitario;

c) Dirigentes y miembros de la Unión Patriótica (UP) y del Partido Comunista Colombiano (PCC);

d) Periodistas y comunicadores sociales;

e) Alcaldes, concejales, personeros y diputados;

f) Funcionarios y ex funcionarios responsables del diseño, coordinación y ejecución de la política de paz o de derechos humanos, del Gobierno nacional.

213. El objetivo del Programa de Protección, que en la actualidad se rige por los parámetros señalados en el Decreto Nº 2816 de 2006, es "apoyar al Gobierno nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias".

214. Adicionalmente, el Gobierno nacional, consciente de la situación de particular riesgo de algunos grupos poblacionales y soportado en pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional[62], diseñó unos programas especiales de protección, acordes con las amenazas y vulnerabilidades específicas y particulares de la población en situación de desplazamiento y de las víctimas y testigos en el marco de la Ley de justicia y paz.

Población beneficiada directamente con medidas de protección, 1999-2007

Grupo objetivo	Cantidad								
	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Concejales	0	0	0	404	1.120	832	1.195	1.198	2.150
UP-PCC	0	77	378	775	423	1.158	1.402	1.648	2.058
Sindicalistas	84	375	1.043	1.566	1.424	1.615	1.493	1.504	1.959
Líderes	43	190	327	699	456	545	552	516	951
ONG	50	224	537	1.007	1.215	733	554	683	613
Desplazados sentencia T-025	-	-	-	-	-	-	59	92	594
Alcaldes	0	0	0	212	344	214	87	76	390
Institucional	-	-	-	-	-	-	-	69	320
Periodistas	0	14	69	168	71	125	46	64	128

[62] Auto Nº 200 de 2007 en el caso de población en situación de desplazamiento y Decreto Nº 3570 de 2007 aunado a la sentencia T-496 de 2008, en el caso de víctimas en el marco de la Ley de justicia y paz.

Grupo objetivo	Cantidad								
	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Personeros	0	0	0	26	125	65	45	94	101
Diputados	0	0	0	0	43	45	33	58	74
Acuerdos de paz	-	-	-	-	-	-	-	68	69
Testigos	-	-	-	-	-	-	-	21	32
Misión medica	-	-	-	-	-	-	-	4	4
Ex alcaldes	0	0	0	0	0	114	41	2	1
Total	**177**	**880**	**2.354**	**4.857**	**5.221**	**5.446**	**5.507**	**6.097**	**9.444**

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia.

215. Las medidas de protección que se entregan a través del programa pueden ser preventivas o de protección.

216. Las medidas preventivas buscan complementar las medidas físicas de protección y evitar la consumación del riesgo. Entre las principales se encuentran los cursos de autoprotección que pretenden brindar herramientas a la población beneficiaria para detectar sus propios riesgos y gestionarlos sin recurrir al uso de armas; y los patrullajes periódicos preventivos que realiza la Policía Nacional a las residencias de los beneficiarios o a las sedes de las organizaciones a las que estos están vinculados.

217. Las medidas físicas de protección, pueden ser blandas o duras. Entre las primeras se encuentran:

a) Medios de comunicación: se entregan con el objeto de facilitar la comunicación oportuna y efectiva del beneficiario con los organismos del Estado que participan en el Programa de Protección, así como con las organizaciones a las que pertenecen, con el fin de informar sobre una situación de emergencia, evitando el riesgo que supone utilizar otro medio público de comunicación;

b) Medios de transporte;

c) Transporte aéreo nacional: entrega de tiques aéreos nacionales al beneficiario y/o su núcleo familiar, para su traslado a una zona que ofrezca mejores condiciones de seguridad;

d) Apoyo de transporte terrestre: pago de la prestación de un servicio de transporte particular que permita que el beneficiario goce de mejores condiciones de seguridad en sus traslados, en una zona de riesgo;

e) Apoyo de reubicación temporal: asignación de una suma de dinero mensual, que se aprueba ante la necesidad apremiante de salir de la zona de riesgo, para facilitar su traslado y asentamiento en un lugar diferente;

f) Apoyo de trasteo: ayuda económica para el traslado de los bienes muebles esenciales del beneficiario, en caso de que sea necesaria su reubicación en una zona más segura.

218. Las medidas duras, por su parte pueden ser:

a) Esquemas duros de protección: asignación, para uso individual o colectivo de: escoltas, un vehículo corriente o blindado, chalecos antibalas, armamento y medios de comunicación;

b) Blindaje de inmuebles: instalación de elementos y equipos de seguridad, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones de las que hacen parte los beneficiarios;

c) Chalecos antibalas: asignación de una prenda blindada para la protección del cuerpo humano;

d) Blindaje a vehículos: instalación de blindaje a vehículos de propiedad de los municipios o corporaciones públicas departamentales o municipales;

e) Tiques aéreos internacionales: asignación de un tique aéreo internacional para el beneficiario y/o su núcleo familiar, cuando decidan salir del país por motivos de seguridad y cuenten con la aceptación del país receptor, por un período superior a un año.

219. Pese a las limitaciones fiscales de la nación, el Gobierno ha destinado importantes recursos a este Programa, que se han traducido en una mayor y efectiva protección a la población vulnerable. Para las vigencias fiscales del período 2002 a 2007 se asignaron recursos para el Programa por un valor de 305.679.610.000 pesos del Presupuesto General de la Nación. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) destinó durante ese mismo período 26.970.694.000 pesos.

Fortalecimiento presupuestal, 1999-2007

(En miles de pesos)

Vigencia	Presupuesto nacional	Cooperación internacional USAID*	Total
1999	4.520.000	-	4.520.000
2000	3.605.015	-	3.605.015
2001	17.828.455	2.106.059,42	19.934.514
2002	26.064.000	5.873.420,33	31.937.420
2003	29.000.000	5.012.445,02	34.012.445
2004	30.740.000	4.096.197,56	34.836.198
2005	48.223.300	5.764.859,55	53.988.160
2006	70.981.065	1.843.994,27	72.825.059
2007	74.717.775	2.273.718,51	76.991.494
Total	**305.679.610**	**26.970.694,66**	**332.650.305**

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia USAID-MSD.

220. Programa de Protección a Víctimas y Testigos en el marco de la Ley de justicia y paz. En el proceso de implementación de la Ley Nº 975 de 2005, de justicia y paz, surgió la necesidad de garantizar condiciones de seguridad a las víctimas y testigos, para facilitar sus intervenciones judiciales. Con este propósito se diseñó, mediante Decreto Nº 3570 de 2007, el Programa de Protección a Víctimas y Testigos con el fin de "salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentre en situación de amenaza o riesgo como consecuencia directa de su participación en calidad de víctima o testigo dentro del proceso de justicia y paz".

221. Este programa, liderado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, opera a través de un grupo técnico de evaluación de riesgo y de un Subcomité de Protección de Víctimas y Testigos. El primero está conformado por delegados de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y sus funciones son evaluar la situación de riesgo o amenaza de las víctimas y testigos que soliciten protección y autorizar la adopción de medidas provisionales de protección.

222. El Subcomité de Protección a Víctimas y Testigos, por su parte, está conformado por la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el DAS, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, siendo sus principales funciones elaborar y actualizar un mapa de riesgo; supervisar la labor del grupo técnico de evaluación de riesgo; sugerir, cuando lo estime conveniente, la adopción de otras medidas especiales de protección; y servir como órgano de segunda instancia de las decisiones que sean adoptadas por el grupo técnico de evaluación de riesgo.

223. El Programa contempla dos tipos de medidas en caso de situación de riesgo extremo o extraordinario. El primer tipo está constituido por medidas de prevención dirigidas a los municipios que, según el mapa de riesgo elaborado por el Subcomité de Protección a Víctimas y Testigos, presentan un alto riego para las víctimas y testigos en el marco de la Ley de justicia y paz. El segundo tipo de medidas, encaminado a la atención individual, consiste en la adjudicación de medidas de protección, adecuadas y suficientes, para evitar que se materialice un riesgo.

224. Es importante anotar que cuando una persona solicita protección en el marco de este Programa, podrá recibir asistencia inicial en materia de alimentación, aseo, atención médica y hospedaje para él y su familia, durante 15 días, transcurridos los cuales y de conformidad con la valoración realizada por el grupo técnico de evaluación de riesgo, se adoptarán las medidas de protección a las que haya lugar, de acuerdo con su situación.

225. Otros desarrollos destacables a favor de las víctimas, en el marco de la Ley de justicia y paz son los siguientes:

a) En materia de justicia, a junio de 2008, se habían concluido 1.141 versiones libres que tuvieron como resultado la confesión de un importantísimo número de hechos delictivos. Actualmente, están en curso otras 283 versiones libres[63].

b) Se han dispuesto salas móviles de versión libre que transmiten para las víctimas los testimonios de los desmovilizados postulados a recibir los beneficios de la ley.

c) Se creó un Registro Único de Víctimas que tiene alrededor de 150.000 registros.

d) Se han dispuesto recursos adicionales para fortalecer la Unidad Nacional de Justicia y Paz de la Fiscalía de acuerdo con sus necesidades reales, aumentando el número inicial de fiscales (20), para contar hoy día con 59 fiscales con facultad de procesamiento y 125 de apoyo, y 400 investigadores.

e) Se han exhumando 1.056 fosas en las cuales se han encontrado 1.559 cuerpos, de los cuales 513 tienen posible identificación y 202 ya fueron identificados y entregados.

f) Para informar a las víctimas se ha acudido a medios masivos de comunicación. Adicionalmente, la Defensoría ha realizado brigadas jurídicas y presta a las personas que se consideran víctimas, asesoría, asistencia, acompañamiento psicosocial, representación judicial y extrajudicial.

226. En cuanto a la reparación a las víctimas, hasta la fecha, los desmovilizados han entregado 4.619 bienes al fondo de reparaciones. Igualmente, el Gobierno expidió el Decreto Nº 1290 de 2008, por medio del cual creó el Programa de Reparación Individual por la vía administrativa (paralelo a la reparación por vía judicial), que tiene previsto una inversión de 7 billones de pesos (3.668.820.788 dólares) en los próximos tres años. Este decreto es aplicable en el caso de delitos como el homicidio, desaparición forzada y secuestro, entre otros.

227. Gracias al apoyo financiero y técnico de OIM-USAID, se ha implementado un proyecto de asesoría jurídica especializada para garantizar la participación efectiva de las víctimas y la plena realización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

228. Se destaca igualmente la creación de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, con el fin de abordar las investigaciones de una manera más especializada y ágil, dado el alcance y las características propias de la Ley de justicia y paz.

229. Programa de Protección a Población en Situación de Desplazamiento por la Violencia. En seguimiento a la observancia de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de febrero de 2004, la Honorable Corte Constitucional profirió, el 13 de agosto de 2007, el Auto Nº 200 en el que señala una serie de falencias en el diseño e implementación del Programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento, que, prescribe este Alto Tribunal, deben ser superadas para garantizar efectivamente el goce de los derechos de esta población, a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales.

---

[63] Los procuradores judiciales penales II como agentes del ministerio público han intervenido en 1.216 versiones libres.

230. Para lograr tal propósito, la Corte ordenó a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, en el mencionado auto, el diseño de un programa específico de protección para líderes y representantes de organizaciones de la población desplazada, así como para personas en situación de desplazamiento que se encuentren en riesgo extraordinario o extremo y que responda a las particularidades de esta población, garantizando un trato preferente y diferencial.

231. Con el fin de dar cumplimiento a este mandato, la Dirección diseñó y está implementando un Programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento Forzado que incluye los siguientes componentes:

a) Mecanismos de articulación de dicho programa con la política pública de atención a esta población, lo que implica el ajuste de procesos y procedimientos de cada una de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), con el propósito de definir rutas de intervención complementaria para garantizar, mediante un trato preferencial y expedito, el goce de otros derechos y la subsistencia de las personas protegidas por el Programa y sus familias.

b) Adecuación de los procesos y procedimientos internos de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia para responder a los criterios de idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial.

c) Diseño e implementación de una ruta de protección a nivel territorial para garantizar la atención preferencial e idónea a esta población, mejorando la capacidad de respuesta coordinada de las entidades territoriales. Dicha ruta parte de las competencias y funciones de las autoridades municipales y departamentales, para articular un procedimiento claro y expedito de atención, que señala los roles, funciones y plazos de intervención para prevenir, resolver y mitigar los factores de amenaza que se ciernen sobre esta población.

d) Definición y aplicación de procedimientos diferenciales en la realización de los estudios de riesgo por parte del DAS y la Policía Nacional.

e) Redefinición de medidas protectivas que respondan a los criterios de enfoque diferencial y extensión de las mismas al núcleo familiar, cuando la situación de riesgo así lo amerite.

232. Cabe señalar que el alcance de cada uno de los componentes enunciados fue ampliamente discutido con las entidades del Estado concernidas: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Policía Nacional, DAS, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación. Adicionalmente se propiciaron espacios de análisis y reflexión con los representantes de la población desplazada ante el CRER, ante el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) y ante la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada. Paralelamente, el tema fue trabajado tanto con el ACNUR como con el Programa de Derechos Humanos de la USAID.

233. Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación. Desde la entrada en vigencia de la Constitución política de 1991, el Gobierno nacional ha buscado establecer mecanismos para la eficacia de la justicia que aseguren la vigencia del estado social de derecho y garanticen la plenitud de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución. El Programa de Protección a Testigos es uno de ellos.

234. El Programa de Protección a Testigos nació en 1992 como una necesidad sentida frente a la situación del terrorismo que sufría en ese momento el país, Colombia pasó a ser, después de los Estados Unidos e Italia, el tercer país en conformar un programa de protección a testigos, con el fin de hacer frente a la problemática de violencia y del incremento del terrorismo, que alejaba cada vez más los testigos de la investigación penal.

235. En la actualidad es una dependencia de la Fiscalía General de la Nación encargada de brindar protección y asistencia integral a los testigos y víctimas que intervienen en el proceso penal aportando información que contribuye a la realización de una investigación penal exitosa y que con ocasión a la colaboración que han prestado a la administración de justicia son amenazados o corren un riesgo alto.

236. Programa de Reparación a las Víctimas. Paralelamente a todo el proceso de desmovilización de los grupos armados organizados al margen de la ley, el Gobierno nacional ha centrado su atención en las víctimas de la violencia para lo cual ha diseñado un programa de reparación administrativa, en el cual se ha contado con el concurso del ministerio público, que presentó varias observaciones[64], y de la sociedad civil, entre otros. El Programa busca la restitución de derechos de las víctimas, su rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición. La reparación está fundada en el principio de solidaridad, e implica una inversión histórica, sin precedentes en el mundo, de aproximadamente 7 billones de pesos.

237. Vale la pena anotar que esta reparación no riñe con las indemnizaciones que aquellas personas penalmente responsables del hecho deban hacer a las víctimas como consecuencia de una sentencia judicial.

238. Minas antipersonal. En enero de 2001 se creó el Observatorio de Minas Antipersonal, adscrito al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario bajo la supervisión del Vicepresidente de la República, como el escenario gubernamental para la aplicación de la Convención de Ottawa a través de diferentes líneas de acción: atención a sobrevivientes, programas de prevención y concientización, desminado humanitario, gestión de información e institucionalización y sostenibilidad del Plan Nacional de Acción contra minas.

239. Después de diez años de la adopción de la Convención de Ottawa, el 1º de marzo de 2001, Colombia ha logrado muy importantes avances en la acción integral contra las minas, gracias al trabajo del Gobierno nacional en coordinación con los gobiernos locales y departamentales, al trabajo en equipo con las ONG y al apoyo de la comunidad internacional. En cumplimiento de

---

[64] En torno a temas relacionados con el desequilibrio entre los programas desarrollados y los recursos destinados para la población desmovilizada y las víctimas y el cubrimiento de los daños, entre otros.

los compromisos adquiridos por la ratificación de la Convención se han destruido la totalidad de las minas almacenadas por el Estado.

240. Aun en medio de los constantes y graves ataques terroristas de que nuestro país es víctima, el Gobierno ha organizado y puesto en marcha la Compañía de Desminado Humanitario, que se ocupa del proceso de desminado, con el fin de fortalecer la protección de las comunidades afectadas.

241. En el marco del Plan de Nacional de Desarrollo 2006-2010, que es ley de la República, se ha asegurado una asignación presupuestal, para la atención integral y retroactiva de las víctimas de minas antipersonal. Además, se ha logrado la inclusión transversal de los temas de discapacidad y de atención a las víctimas de minas en las políticas y planes de acción de todas las instituciones gubernamentales.

242. A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional, Colombia es en la actualidad el país con mayor número de víctimas de estos inhumanos artefactos; todo por cuenta de los grupos armados organizados al margen de la ley, que continúan contaminando el territorio nacional.

243. La presencia de las minas antipersonal representa uno de los problemas más graves generado por la violencia interna que vive Colombia, y se constituye en una grave amenaza para la población civil.

244. Según el registro del Observatorio de Minas Antipersonal de la Vicepresidencia de la República, en Colombia se presentan un promedio de tres víctimas diarias, de las cuales el 40% pertenece a la población civil, la mitad de ellos niños y niñas inocentes. En 31 de los 32 departamentos, se ha confirmado la existencia de campos minados que, al estar plagados de artefactos plásticos de difícil detección, hacen de este un problema con el que se tendrá que convivir por lo menos durante los próximos 50 años.

245. Lucha contra la impunidad por violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. En julio de 2003, el Gobierno nacional suscribió el acuerdo de cooperación internacional "Bases para una estrategia de gestión y coordinación interinstitucional de lucha contra la impunidad por las violaciones a los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario" con el Gobierno Real de los Países Bajos. Este acuerdo, que ha venido ejecutándose hasta la fecha, tiene como objetivos: i) formular e implementar una política de lucha contra la impunidad; y, ii) impulsar y hacer seguimiento a un número de procesos por violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

246. En desarrollo de uno de sus objetivos y gracias a un esfuerzo interinstitucional y de cooperación por parte de los Países Bajos, con la asesoría de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se logró el diseño de una política pública de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, la cual busca, desde una visión integral de Estado, que cada una de las entidades concernidas en la investigación, sanción y reparación de estas violaciones desarrolle un conjunto de acciones orientadas a fortalecer el estado de derecho.

247. La política, que fue formalizada a través del documento CONPES[65] 3411 de 2006, parte de reconocer que el Estado colombiano debe contar con acciones integrales de corto, mediano y largo plazo contra la impunidad por violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, independientemente de condiciones coyunturales particulares, o modificaciones en la dinámica de los actores determinantes de las violaciones. Tales condiciones implicarán el reforzamiento de algunos elementos de la "Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción", con el propósito de asegurar el cumplimiento de su objetivo general y sus objetivos específicos.

248. La política está orientada fundamentalmente a superar los obstáculos que impiden o dificultan el esclarecimiento de los casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Lo anterior implica el fortalecimiento de las actuales organizaciones, prácticas y procedimientos para conocer la ocurrencia de violaciones, esclarecer los casos, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Al mismo tiempo significa el perfeccionamiento del marco normativo para procurar la armonización de sus diversas fuentes.

249. En ese marco, se han logrado importantes avances en materia de capacitación de funcionarios encargados de la fase investigativa, en impulso de casos de violación de derechos humanos para lo cual se efectuó una selección de los casos considerados más críticos, en acuerdo con la oficina en Colombia del Alto Comisionado y se creó, entre otras medidas, un grupo especial de detectives dedicado exclusivamente a la ejecución de las órdenes de captura pendientes en estos casos.

250. Por otra parte, el Comité Especial de Impulso aprobó la firma de un protocolo de cooperación con las fuerzas militares y la Policía Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, con el fin de proteger y garantizar la seguridad de las comisiones adelantadas por las entidades de investigación que tienen a su cargo el esclarecimiento de los hechos en los casos seleccionados por el Comité.

251. De igual manera, se adelantaron acciones tendientes al fortalecimiento de las entidades encargadas de las investigaciones y juzgamiento, en concreto de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, para el fortalecimiento institucional de los jueces penales de circuito especializado. Además se adelantaron diagnósticos sobre los sistemas de información en materia de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que poseen las instituciones con competencia en la materia. Lo anterior con el fin de diseñar un sistema que permita acceder a una información completa y actualizada sobre las investigaciones que cursan por violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

252. El tema de la protección al ejercicio del sindicalismo también ha sido objeto de una política gubernamental. En esa línea, el Gobierno nacional y la Fiscalía General de la Nación

[65] Consejo Nacional de Política Económica y Social.

suscribieron el Convenio Interadministrativo Nº 15406 para el impulso de las investigaciones en los casos de violaciones de derechos humanos de los sindicalistas, con el propósito de: a) generar estrategias que propendan por el esclarecimiento de los hechos; b) identificar y castigar a los autores y partícipes en estas violaciones; c) prevenir los delitos que atentan contra los derechos humanos de los sindicalistas adoptando los planes y programas interinstitucionales, nacionales y locales que se requieran.

253. La Fiscalía General de la Nación creó, en la Unidad de Derechos Humanos, la Subunidad para Sindicalistas, el 31 de octubre de 2006, y ha fortalecido la labor de investigación con recursos humanos nuevos, designando 13 fiscales y su respectivo grupo de investigadores de Policía Judicial y del Cuerpo Técnico de Investigaciones, conformado por 78 personas. Adicionalmente, se cuenta con un grupo de 24 abogados que tienen a cargo la sustanciación de las investigaciones de casos en los cuales los sindicalistas han sido víctimas.

254. En el proyecto de impulso a casos se atienden aquellos reportados a la OIT dentro del caso 1787, iniciado en 1994 por queja interpuesta por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), por asesinatos y otros actos de violencia contra dirigentes sindicales y miembros de estas organizaciones en Colombia.

255. Para contribuir a la estrategia del Estado colombiano en su lucha contra la impunidad, el Consejo Superior de la Judicatura designó tres jueces especializados, para atender los procesos reportados por la Fiscalía General de la Nación dentro del caso 1787.

256. El Gobierno nacional ha asignado recursos para el proyecto de impulso a casos por más de 5.000 millones de pesos.

Gestión unidad de la OIT desde la creación a 20 de enero de 2008

Casos asignados	1.244
Casos en preliminar (imputado en averiguación)	727
Casos en instrucción (imputado conocido)	117
Medidas de aseguramiento de detención preventiva	82
Acusaciones	21
Sentencias condenatorias	36
Personas condenadas	61
Víctimas	1.517

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

257. Fuerza pública y los derechos humanos. La acción de los grupos armados organizados al margen de la ley en Colombia ha exigido de las autoridades los máximos estándares de eficiencia y legitimidad. La fuerza pública enfrenta a delincuentes que no miden el alcance de sus acciones y que desconocen permanentemente los principios del derecho internacional humanitario en detrimento de la población civil.

258. En ese contexto, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional realiza ingentes esfuerzos para que los miembros de la fuerza pública se capaciten y cumplan

estrictamente los principios de legalidad, protección, necesidad y proporcionalidad a la hora de enfrentar a los delincuentes. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario han sido incorporados a los programas de formación y doctrina de las fuerzas militares y la Policía Nacional. Este enfoque se evidencia de manera concreta en la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa que se hizo en febrero de 2008 ante la comunidad nacional e internacional (véase la Observación general Nº 12 del Comité de Derechos Humanos).

259. En Colombia hay una política institucional de cero tolerancia frente a violaciones de los derechos humanos, así como mayores garantías de seguridad y más y mejores mecanismos de participación ciudadana y acercamiento a los organismos de control y a las autoridades públicas, con lo cual se ha fomentado un ambiente de confianza que, entre otros aspectos, se refleja en un aumento de las denuncias y mayor demanda de respuestas institucionales de parte de los ciudadanos.

260. En esa línea el Ministerio de Defensa Nacional había expedido las siguientes directivas:

a) La Directiva Nº 9 de 2003, orientada a fortalecer la política de promoción y protección de los derechos humanos de los trabajadores, sindicalistas y defensores de derechos humanos;

b) La Directiva ministerial permanente Nº 6 de 2006 que tiene como finalidad la adopción de medidas para prevenir la desaparición forzada de personas, apoyar la investigación de este delito y la búsqueda de las personas desaparecidas en desarrollo del Mecanismo de Búsqueda Urgente;

c) La Directiva ministerial Nº 7 de 2007 que busca fortalecer la política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras;

d) La Directiva ministerial permanente Nº 16 de 2006, tiene como objetivo fortalecer la política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de las comunidades de los pueblos indígenas del país por parte de la fuerza pública.

261. En particular, para el Gobierno nacional son motivo de gran preocupación las denuncias respecto a presuntos homicidios cometidos por la fuerza pública en personas protegidas o por fuera de combate. Estas denuncias han sido asumidas con toda seriedad y como respuesta a ellas se han desarrollado las siguientes acciones (véase la Observación general Nº 15 del Comité de Derechos Humanos, sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto):

a) Emisión de las Directivas Nos. 10 y 19 de 2007 del Ministerio de Defensa donde se reiteran las obligaciones de prevención de estos hechos, se crea el Comité de Seguimiento a Denuncias por estos casos, el control al estricto cumplimiento del carácter restrictivo del fuero penal militar y la obligación de garantizar la presencia de la Fiscalía en la escena de los hechos.

b) Emisión de la Directiva Nº 300-28 de 2007 del Comando General de las Fuerzas Militares, en virtud de la cual se revisaron los parámetros de evaluación e incentivos

aplicados para medir los resultados operacionales de la fuerza pública, restando la importancia de las "bajas" y aumentando el valor de "las desmovilizaciones y las capturas" como criterio de evaluación de oficiales y unidades.

c) Disposiciones de la Fiscalía para que sus fiscales asuman en forma inmediata la investigación una vez ocurridos los hechos de muertes de civiles en el marco de enfrentamientos.

d) Creación de una subunidad especial de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación para el desarrollo de las investigaciones correspondientes a este tipo de denuncias.

e) Al 30 de julio de 2008, han sido vinculados 748 miembros de la fuerza pública, se han expedido órdenes de captura contra 242 de ellos, y han sido acusados 110 ante los jueces. Actualmente, se han producido 14 sentencias condenatorias que han recaído sobre 42 miembros del Ejército.

f) En asocio con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han realizado visitas durante 2007 y 2008 a todas las divisiones del ejército, con el propósito de revisar conjuntamente los casos denunciados, los métodos de instrucción y control, las lecciones aprendidas y la aplicación de las directivas arriba mencionadas.

g) Se han dado instrucciones impartidas a la fuerza pública con el fin de afianzar la interlocución con el Comité Internacional de la Cruz Roja, aprovechar al máximo su asesoría y facilitar la implementación del derecho internacional humanitario en asocio con ellos.

h) Aplicación por parte de la Justicia Penal Militar de criterios emitidos por la Corte Constitucional sobre competencias. Como consecuencia de ello, a julio de 2008 se han enviado 226 investigaciones a la justicia ordinaria sin interponer conflicto de competencia (Observación general Nº 16 del Comité de Derechos Humanos).

i) Capacitación a miembros de la Fiscalía General de la Nación y de la Justicia Penal Militar en la investigación de estos casos aplicando estándares internacionales.

j) Se ha solicitado a la Procuraduría General de la Nación de intervención prioritaria en la atención a estas denuncias. Actualmente, la Procuraduría adelanta más de 700 investigaciones disciplinarias relacionadas con estos casos.

262. Disminución del homicidio. Las estrategias de prevención y protección adoptadas por el Gobierno nacional en el marco de la Política de Seguridad Democrática han arrojado positivos resultados en la disminución del delito de homicidio. Respecto de los grupos poblacionales especialmente vulnerables se muestra una tendencia decreciente. Esos resultados permiten evidenciar avances pero también la necesidad de continuar trabajando para garantizar el derecho a la vida de toda la población en un contexto de violencia que aún persiste en nuestro país.

Cifras de la situación de derechos humanos y resultados operacionales de la fuerza pública, comparativo 2000-2007

Violaciones	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Homicidios de indígenas	142	181	196	163	85	49	45	40
Homicidios de sindicalistas de otros sectores	86	123	99	47	42	14	25	8
Homicidios de maestros sindicalizados	69	82	97	54	47	26	35	18
Homicidios de maestros no sindicalizados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	20	17	20	5
Homicidios de periodistas	n.d.	9	11	7	3	2	3	2

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de Programa Presidencial de Derechos Humanos.

G. Artículo 7. Prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes o experimentos médicos o científicos no consentidos[66]

1. Avance normativo

263. La regulación penal contenida en el artículo 178 del Código Penal (Ley Nº 599 de 2000) relativa al delito de tortura es más garantista si se la compara con los instrumentos internacionales, tanto regionales como universales[67], ratificados por Colombia, en la materia. Así, de acuerdo con la regulación interna, para que se configure el delito de tortura no se requiere sujeto cualificado, es decir el autor puede ser cualquier persona. Además, en el evento de que el agente sea un integrante del grupo familiar de la víctima, un servidor público o un particular que actúe con la aquiescencia de aquel, se prevé una agravación punitiva.

264. En el período objeto de observación, la normativa penal sufrió reformas que hacen más gravosa la sanción. Mediante la Ley Nº 890 de 2004, se aumentaron las penas de una tercera parte en el mínimo a la mitad en el máximo, pasando de 96 meses a 128 y de 180 a 270 meses, para el delito de tortura.

265. De otro lado, con la expedición del Código de Procedimiento Penal, Ley Nº 906 de 2004, se estableció un amplio marco de garantías frente a las personas privadas de la libertad.

266. Así las cosas, el artículo 38 prevé la figura de los "jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad", que tienen, entre otras facultades, la de verificar el lugar y las condiciones en que se deba cumplir la pena o la medida de seguridad, y la de ejercer control sobre la forma como se

[66] El Estado colombiano presentó su IV informe al Comité contra la Tortura en el mes enero de 2008.

[67] La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

cumplen las medidas de seguridad impuestas a los inimputables y ejercer los correctivos pertinentes.

267. Respecto al tema de los inimputables, el Código establece que los jueces participan, con los gerentes o directores de los centros de rehabilitación, en todo lo concerniente a los condenados inimputables y podrán ordenar la modificación o cesación de las respectivas medidas, de acuerdo con los informes suministrados por los equipos terapéuticos responsables del cuidado, tratamiento y rehabilitación de estas personas. Si el juez lo estima conveniente podrá ordenar las verificaciones de rigor acudiendo a colaboraciones oficiales o privadas.

268. De otro lado, la normativa contempla la participación del ministerio público en todas las etapas procesales, en la indagación, la investigación y el juzgamiento, como garante de los derechos humanos y de los derechos fundamentales. En tal sentido tiene entre otras funciones las de ejercer vigilancia sobre las actuaciones de la policía judicial que puedan afectar garantías fundamentales; participar en aquellas diligencias o actuaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación y los jueces de la República que impliquen afectación o menoscabo de un derecho fundamental; y procurar que las condiciones de privación de la libertad como medida cautelar y como pena o medida de seguridad se cumplan de conformidad con los tratados internacionales, la Carta Política y la ley.

269. El Código de Procedimiento Penal en su artículo 23 prevé la llamada cláusula de exclusión, según la cual toda prueba obtenida con violación de las garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo que deberá excluirse de la actuación procesal[68]. En desarrollo del principio de la legalidad de la prueba, las normas contemplan reglas para la práctica de la pruebas, en particular nos referimos a las que guardan relación con la persona misma del implicado.

270. Paralelamente, en lo que respecta a pruebas que conlleven una inspección corporal del indiciado, el artículo 247 del Código de Procedimiento Penal establece que en el evento en el cual el Fiscal General de la Nación, o el fiscal de conocimiento tengan motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que, en el cuerpo del imputado existen elementos materiales probatorios y evidencia física necesarios para la investigación, podrá ordenar la inspección corporal de dicha persona. Para garantía de sus derechos se establece que en la diligencia deberá estar presente el defensor y se observarán todas las consideraciones compatibles con la dignidad humana.

271. En lo que respecta al interrogatorio del indiciado, la norma establece una serie de derechos entre los cuales están el de guardar silencio y el de no ser obligado a declarar contra sí mismo ni

---

68 De acuerdo con los artículos 457 y 455 del Código de Procedimiento Penal, son causales de nulidad de los actos procesales la violación del derecho de defensa o del debido proceso en aspectos sustanciales y aquellas que se deriven de una prueba ilícita, entre otras. Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-591/05 de 9 de junio de 2005, Magistrada ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández, señaló que "en el entendido de que se declarará la nulidad del proceso, cuando se haya presentado en el juicio la prueba ilícita, omitiéndose la regla de exclusión, y esta prueba ilícita haya sido el resultado de tortura, desaparición forzada o ejecución extrajudicial y se enviará a otro juez distinto. (…)".

en contra de su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad. Si el indiciado decide no hacer uso de sus derechos y manifiesta su deseo de declarar, se podrá ser interrogado en presencia de un abogado.

272. La aceptación del imputado de haber participado en alguna forma o grado en la ejecución de la conducta delictiva que se investiga, debe ser libre, consciente y espontánea.

273. De otro lado, en relación con las actividades que puede desarrollar la policía judicial en la indagación e investigación, está la del interrogatorio, cuando en ejercicio de sus funciones como tal el servidor público reciba denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito. En desarrollo de su labor, identificará, recogerá, embalará técnicamente los elementos materiales probatorios y la evidencia física y registrará por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios, los cuales se someterán a cadena de custodia.

274. Sobre esos actos urgentes y sus resultados la policía judicial deberá presentar, dentro de las 36 horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación.

275. En cualquier caso, las autoridades de policía judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.

276. En el evento en el cual el fiscal, previo examen del informe de inicio de las labores realizadas por la policía judicial, encontrare que las diligencias practicadas se efectuaron con desconocimiento de los principios rectores y garantías procesales, ordenará el rechazo de esas actuaciones e informará de las irregularidades advertidas a los funcionarios competentes en los ámbitos disciplinario y penal.

2. Avance jurisprudencial

277. La Corte Constitucional mediante sentencia C-148/05[69], declaró inexequible la expresión "graves" con que se calificaban en el Código Penal los dolores o sufrimientos infligidos, tanto en la regulación del delito de tortura en persona protegida (art. 137)[70] como en el de tortura (art. 178)[71], lo cual significa que para que se tipifique el delito de tortura no será necesario que los sufrimientos o dolores que se inflijan a la víctima deban ser calificados como graves.

---

[69] Magistrado ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis.

[70] El artículo 137 del Código Penal señalaba: "Tortura en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, inflija a una persona dolores o sufrimientos (graves), físicos o síquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido, o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación (…)".

[71] El artículo 178 del Código Penal señalaba: "Tortura. El que inflija a una persona dolores o sufrimientos (graves), físicos o psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero

278. Respecto al delito de tortura la Corte Constitucional, en desarrollo de su función de guarda de la Constitución política, independientemente de los fallos de tutela que buscan la protección inmediata de derechos fundamentales vulnerados, ha establecido principios y parámetros orientadores en los que se dimensiona el delito de tortura, desde diversas perspectivas.

279. En sentencia C-148/05[72] la Corte Constitucional al referirse al alcance de los instrumentos internacionales relativos a la tortura, tuvo en cuenta el principio *pro homine*: "Téngase en cuenta al respecto que dicha Convención no solamente es el texto que mayor protección ofrece a los derechos de las personas víctimas de tortura sino que los demás instrumentos internacionales a que se ha hecho referencia dejan claramente a salvo la aplicabilidad de la referida Convención Interamericana. Así, el párrafo 2 del artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes señala que dicho artículo en que se define lo que se entiende por tortura para dicha Convención suscrita antes de la Convención Interamericana "se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance". Es decir que el texto de la Convención Interamericana prima en esas circunstancias. A su vez el artículo 10 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional señala que "Nada de lo dispuesto en la presente parte se interpretará en el sentido de que limite o menoscabe de alguna manera las normas existentes o en desarrollo de derecho internacional para fines distintos del presente Estatuto". Es decir que el hecho de que en dicho estatuto -cuya aprobación por Colombia es la más reciente- figure una disposición que no es coincidente con la definición de tortura establecida en la Convención Interamericana, en nada impide que se tome en cuenta el contenido más garantista que se establece en la referida Convención en cuanto al delito de tortura.

280. En la sentencia C-102/05[73] la Corte Constitucional desarrolla el tema de la relación entre el concepto de privilegio de la no incriminación con la tortura, advirtiendo:

> Lo que se conoce como el privilegio de la no incriminación, o el derecho a permanecer callado, a no ser testigo contra sí mismo ni contra sus más cercanos allegados (…) constituye una de las garantías civiles más importantes en el proceso penal, que está directamente relacionado con la prohibición de la tortura. El origen inmediato de estas prohibiciones se remonta a la respuesta que tuvo el mundo liberal frente a las prácticas inquisitoriales del Tribunal de la Santa Inquisición, que estuvo presente en varios lugares del mundo. En los procesos que realizaba el Tribunal, como se recuerda, se consideraba que el mismo tenía por función investigar acusados, extraer la confesión y "salvar el alma". De allí que la confesión fuera la prueba reina -*probatio probatissima*-, y para lograrla, los jueces debían procurar del encartado su confesión, utilizando cualquier medio: tormentos, amenazas, dádivas, todo con el fin de ahorrarle al funcionario la obligación de probar los cargos, pues con la confesión era suficiente. Aunado a las circunstancias de que se trataba

---

información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación (…)".

[72] Corte Constitucional. Magistrado ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis.

[73] Corte Constitucional. Magistrado ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

de procesos oscuros y secretos, en los que los jueces no le informaban al acusado los motivos de la detención y, sin embargo, se les obligaba a contestar preguntas que no solo los autoincriminaba, sino que podían constituir indicios para otras acusaciones distintas a las que originaron su detención e iniciar de esta forma otro proceso igualmente oscuro y secreto.

281. Igualmente, en este mismo fallo, la Corte establece la prohibición de la tortura como derecho de aplicación inmediata, es decir no sujeto a interpretaciones por parte de la autoridad que puedan llegar a ser violatorias. Al respecto señala el Alto Tribunal:

> Contra estas prácticas, hoy en día el derecho contra la tortura (artículo 12 de la Constitución), y la prohibición de la autoincriminación (art. 33 ibídem), son garantías esenciales a favor del inculpado. Estas garantías no admiten matices, ni modulaciones, ni salvedades, pues están directamente relacionadas con valores y principios tan importantes como la vida, la dignidad de la persona, asuntos que son la esencia de la Constitución colombiana. Además, la prohibición de la autoincriminación y de la tortura están consagrados como derechos fundamentales de aplicación inmediata (artículo 85 de la Carta).

282. En sentencia C-1076/02[74], la Corte Constitucional desarrolla el principio de la prevalencia de la norma posterior y de la más garantista, en referencia a la normativa internacional relacionada con la tortura. Señala la Corte:

> (…) si bien es cierto que el Estado colombiano es parte en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y que fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley Nº 70 de 1986, también lo es que existe un tratado internacional posterior, del orden regional, que igualmente fue adoptado por nuestro país y que fue recepcionado en el orden jurídico interno mediante la Ley Nº 409 de 1997. Ambos instrumentos internacionales, es cierto, contienen una definición del crimen internacional de tortura distinta, por lo cual, recurriendo a la más autorizada doctrina iusinternacionalista[75], la Corte ha de concluir que la norma internacional posterior prima sobre la anterior, amén de que esta última resulta ser mucho más garantista que la anterior.

283. Mediante sentencia C-816/04[76], la Corte declaró inconstitucional por vicios de forma el Acto legislativo Nº 02 de 18 de diciembre de 2003, por el cual se modificaban los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución política para enfrentar el terrorismo (Estatuto Antiterrorista), normativa a la cual hace mención el Comité de Derechos Humanos en sus

---

[74] Corte Constitucional. Magistrada ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

[75] Citado por la Corte Constitucional en sentencia 1076/02: "Ver al respecto, entre otros muchos autores, los siguientes: Alain Pellet y Patrick Daillier, *Droit International Public*, París, Edit. LGDJ, 1999, pág. 176 y Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Edit. Tecnos, 1999, pág. 300".

[76] Corte Constitucional. Magistrados ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

observaciones finales al quinto informe periódico de Colombia[77], la cual generaba inquietud en cuanto al otorgamiento de facultades de policía judicial a las fuerzas militares.

3. Avances administrativos

284. El Estado en su conjunto ha realizado importantes esfuerzos para que los cuerpos de custodia y los miembros de la fuerza pública cumplan con su labor con total apego a la Constitución y la ley, en un marco de respeto a los derechos humanos.

285. La política del Estado de no tolerancia frente a las violaciones de derechos humanos y el acercamiento de los entes de control y las autoridades ha propiciado la denuncia por parte de la ciudadanía de hechos que constituyen violaciones al ordenamiento penal.

286. En el tema de formación en derechos humanos, la fuerza pública ha dado instrucciones y capacitación permanente para que la totalidad de sus miembros actúe con pleno respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Frente a los comportamientos violatorios el Gobierno ha reiterado su compromiso de investigar y sancionar estos casos.

287. Igualmente, la formación de los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en materia de derechos humanos constituye una de las estrategias de mayor importancia para garantizar el conocimiento, respeto y garantía de los derechos de los internos. Con esa finalidad se suscribió un convenio de cooperación técnica en el año 2003, por la oficina en Colombia del Alto Comisionado y el INPEC, en cuyo marco se han capacitado 34 funcionarios que servirán de difusores y formadores en las seis regionales del Instituto para beneficio de los demás funcionarios y por su puesto de los internos.

288. Paralelamente, la labor de los entes de control, Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo[78], es fundamental para la transparencia y la legalidad de las actuaciones de las autoridades. La cercanía y la asequibilidad de estos entes han facilitado a los ciudadanos la denuncia de hechos presuntamente violatorios de sus derechos.

289. Desde otra perspectiva, la Fiscalía General de la Nación ha definido como uno de sus proyectos la creación de una base de datos única sobre los casos de tortura para su control y seguimiento. Paralelamente, para hacer claridad en el tema de la adecuación típica, aspecto en el cual se presentan dificultades, se trabaja en la capacitación a fiscales especializados e investigadores del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de todo el país, en el carácter de lesa humanidad del delito, su imprescriptibilidad, la tipificación internacional y en el derecho interno, adecuación típica de las conductas, investigación y prueba, al igual que en el estudio de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

---

[77] Documento CCPR/CO/80/COL, párr. 9.

[78] A través de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo.

290. En el ámbito forense, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para el desarrollo de sus labores, aplica la definición de tortura adoptada por la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes.

291. En ese marco, la entidad ha incorporado los Protocolos de Minnesota y Estambul para lo cual ha entrenado a los peritos médicos que practican autopsias en: a) la aplicación de procedimientos tecnicocientíficos modernos para la investigación de las muertes, para preservar y documentar evidencias físicas aptas como pistas para ubicar posibles sospechosos y como pruebas para la etapa de juicio; y b) lineamientos contenidos en el *Manual sobre Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*, publicado por las Naciones Unidas en 1991[79], cuyos aspectos relacionados con el estudio del cadáver se incluyeron en el *Manual para la Práctica de Autopsias Medicolegales* adoptado como norma institucional por el Acuerdo de 11 de septiembre de 2002; adicionalmente, las Guías de Procedimientos Básicos para la realización de Necropsias Medicolegales contemplan puntos específicos como el diagnóstico del delito sexual, el estudio de cadáveres descompuestos o partes de cuerpo sean o no extraídos del agua, lesiones por corriente eléctrica y otras eventuales circunstancias o hallazgos que puedan asociarse o constituirse en actos de tortura.

292. Igualmente, se ha hecho énfasis en la capacitación de funcionarios con competencia en el tema. En esta misma línea, en el año 2006 se desarrolló un curso para los funcionarios peritos, con la asistencia de 153 funcionarios a nivel nacional, en cuyo marco se desarrollaron temas relacionados con los Protocolos de Minnesota y Estambul, el abordaje forense en casos de sospecha de tortura y la fotografía digital, entre otros.

293. Adicionalmente, en cumplimiento de la sentencia de 12 de septiembre de 2005 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Wilson Gutiérrez Soler c. Colombia*, en la cual se declaró al Estado de Colombia internacionalmente responsable por la violación a los derechos humanos, se llevó a cabo en julio de 2007 un seminario de formación en el Protocolo de Estambul a instancias del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la cooperación de la oficina en Colombia del Alto Comisionado.

H. Artículo 8. Prohibición de la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzosos y protección contra tales prácticas

294. Colombia es considerada por las Naciones Unidas como el tercer país con mayor número de víctimas de trata de personas en el mundo, estimándose que hay en el exterior entre 45.000 y 50.000 mujeres colombianas que ejercen la prostitución de manera forzada, según Interpol.

295. Desafortunadamente no se cuenta con estadísticas exactas sobre la magnitud del problema, debido a la subdenuncia por parte de las víctimas[80], ya que la forma de operar de las redes criminales se ha modernizado, las rutas de transito han variado comprometiendo un mayor

---

[79] Boletín Nº 3 de la División de Tanatología Forense, titulado "El Protocolo de Autopsia Propuesto por las Naciones Unidas para casos relacionados con la protección de los derechos humanos" 1997. Incluye tabla titulada Detección Post Mórtem de la Tortura, pág. 27.

[80] Policía Nacional, Revista *Criminalidad*, Nº 43, 2000.

número de países y las técnicas de reclutamiento se han perfeccionado. Asimismo, debe observarse que estos criminales poseen una capacidad de intimidación alta, siendo violentando y vulnerando los derechos de las victimas y sus familias.

296. El Estado Colombiano, consciente de la gravedad del delito de la trata de personas, ha realizado importantes avances en este tema, para afrontar la problemática, habiendo recibido el reconocimiento internacional por los avances en la materia, de acuerdo con el Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos del 2001[81].

1. Avance normativo

297. Desde la perspectiva internacional debe mencionarse la incorporación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención, a través de la Ley Nº 800 de 13 de marzo de 2003 y la ratificación de ese instrumento el 4 de agosto de 2004.

298. Se destaca igualmente el Convenio Nº 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999, instrumento aprobado por el Congreso de la República mediante Ley Nº 704 de 2001, y ratificado el 28 de enero de 2005[82]. Es importante destacar que el Ministerio de Protección Social en la Resolución Nº 04448 de 2005, emitió un listado de los trabajos peligrosos y prohibidos para menores de edad en el caso de Colombia.

299. Se adoptó igualmente el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley Nº 833 de 10 de julio de 2003 y ratificado el 25 de mayo de 2005.

300. Se destaca la integración a nuestro sistema normativo del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, instrumento aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley Nº 765 de 31 de julio de 2002 y ratificado el 11 de noviembre de 2003.

---

[81] Al respecto ha señalado que: "Colombia es el único país de la región incluido en el nivel uno (*tier one*) correspondiente a los Estados que cumplen los mínimos estándares en la lucha contra este delito".

[82] Al momento de depositar el instrumento de ratificación, el Gobierno nacional manifestó que:

> "POR CUANTO reconocemos la importancia universal del Instrumento, en virtud del cual los gobiernos se obligan a utilizar todos los medios objetivamente posibles para lograr los fines previstos en el mismo, tal como se precisó durante las discusiones de la Comisión de Trabajo Infantil y lo ha señalado la Oficina Internacional del Trabajo, he venido en aceptarlo, aprobarlo y en disponer que se tenga como ley de la República, comprometiéndose para su observancia el Honor Nacional."

301. Por su parte la Ley Nº 985 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma[83], es un avance normativo importante en cuanto brinda un marco más garantista eliminando del tipo penal el "consentimiento", como uno de sus elementos. Así se modifica el rol del consentimiento en la medida en que nadie puede consentir su explotación, y de hacerlo, el juez no puede considerarlo como un eximente de responsabilidad penal. Además, se incluyó dentro del artículo todo el ciclo u operación de la trata de personas, ahora se penaliza al que capte, acoja, reciba o traslade a un ser humano, pues cada uno de estas conductas configura por si solo el delito.

302. Con la aprobación de la Ley Nº 747 de 2002, las penas previstas para el delito de trata de personas se aumentaron de una tercera parte a la mitad, cuando: a) se realice en persona que padezca inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanente o sea menor de 18 años; b) como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente; c) cuando el responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil; o d) en el evento de que el autor o partícipe sea servidor público.

2. Avance jurisprudencial

303. En sentencia C-535/2002, la Corte Constitucional declaró exequibles la Ley Nº 704 de 21 de noviembre de 2001 y el Convenio Nº 182 de la OIT.

304. Asimismo, en sentencia C-963/03 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley Nº 800 de 2003[84], señalando que tanto el Convenio como el Protocolo desarrollan el mandato de la internacionalización de las relaciones exteriores, el respeto a la autodeterminación, la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales

---

[83] Frente al tipo de trata señala: "Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal".

[84] Aprobatoria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, de acuerdo con el artículo 26 de la Carta política.

305. En este fallo, la Corte establece que el ámbito del instrumento en revisión tiene como objetivo promover la cooperación entre los Estados partes con el fin de combatir y prevenir la actividad de la delincuencia transnacional, conocer el modus operandi de las organizaciones internacionales dedicadas a la ejecución de delitos transnacionales, con el fin de su desarticulación y juzgamiento de los responsables de dichos ilícitos. Asimismo señala que las normas que consagra la Convención y el Protocolo sirven de marco para que cada Estado adopte dentro de su legislación procedimientos tendientes a la prevención y represión de los ilícitos de carácter transnacional que afectan la vida, la libertad y los derechos humanos.

306. De otro lado, la Corte Constitucional, en sentencia C-1235 de 2005, declaró la inexequibilidad de las expresiones "amos", "criados" y "sirvientes", contenidas en el artículo 2349 del Código Civil en el entendido que las mismas serán en adelante sustituidas por las expresiones "empleadores" y "trabajadores".

3. Avance administrativo

307. Gracias a la expedición de la Ley Nº 985 de 2005, se ha fortalecido el trabajo entre las instituciones responsables en la lucha contra la trata de personas. Esto ha generado altos niveles de eficiencia, coordinación y retroalimentación, lo cual ha permitido poner en marcha el funcionamiento de la ley, así como generar una gran sensibilización frente a esta problemática.

308. Desde 1996, el Gobierno colombiano constituyó mediante el Decreto Nº 1974 de 1996, un primer Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, que agrupó a varios ministerios y a la totalidad de las entidades con funciones legales relacionadas con la persecución del delito o la atención a las víctimas del mismo.

309. De acuerdo con la Ley Nº 985 este ente cambió su denominación por el de Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas al que se le otorgó el estatus de organismo consultivo del Gobierno nacional y coordinador de las acciones que desarrolla el Estado colombiano. Además, se prevé el otorgamiento de recursos del Tesoro Nacional para su operatividad en tres frentes, la prevención, la atención a las víctimas y la judicialización.

310. El Comité está conformado por 14 entidades, entre las cuales se encuentra el Ministerio del Interior y de Justicia, entidad que ejerce la Secretaría Técnica y tiene como funciones la de planeación de la política criminal y la política pública del Estado colombiano para la prevención, asistencia y protección a víctimas y posibles víctimas de la trata de personas.

311. Los progresos en el tema anualmente son objeto de examen por parte de la Oficina de Vigilancia y Lucha contra la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, dónde se analizan los avances en materia de judicialización, protección y prevención.

312. En su más reciente informe de 2007[85], el Departamento de Estado destaca el progreso efectuado durante 2006 en la identificación y enjuiciamiento de delitos por la trata de personas y señala como "adecuadamente severas" las penas de hasta 23 años de prisión previstas por la ley. Igualmente, se resalta el numero de investigaciones que se abrieron en 2006 (49 investigaciones contra tratantes), el numero de enjuiciamientos (75 enjuiciamientos por trata de personas), lo cual que representa más del doble de los casos frente a 2005. Se destaca el logró de diez condenas contra tratantes, cinco veces más de las alcanzadas en 2005.

313. Paralelamente, el Gobierno ha hecho importantes esfuerzos en la atención de las víctimas y la capacitación especializada a funcionarios consulares para el efecto, al igual que en el desarrollo de amplias campañas públicas informativas que se han trabajado junto con ONG y organizaciones internacionales. En ese marco, se elaboró un plan de acción nacional contra la trata de personas y trabajó de cerca con la OIM para desarrollar una línea nacional de emergencias con el fin de informar sobre delitos de trata de personas.

314. Con respecto a la problemática del trabajo infantil, en el año 2003, se publicó y difundió el *Tercer Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Joven Trabajador 2003-2006* cuyo objetivo primordial fue desarrollar la voluntad política y los compromisos nacionales frente al tema.

315. Por último, debe señalarse que el Comité Institucional referido elaboró la llamada "Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2010", la cual se constituye en el eje de la política estatal en esta materia, que fue aprobada el 14 de agosto de 2006. El objetivo es desarrollar la política de Estado para la lucha contra la trata de personas interna y externa, con el fin de reducir el fenómeno, desde los enfoques de derecho, género y protección integral.

316. Por su parte la Procuraduría General de la Nación en el marco de la vigilancia superior a la garantía de los derechos, desde la perspectiva de género, evidenció:

> "(…) i) que el delito de trata de personas es invisible, pues no hay registros de información que puedan dar cuenta de las modalidades, rutas, lugares de origen, tránsito y destino, tanto en trata interna como externa; lo que a su vez dificulta la focalización de las acciones; y ii) la falta de un sistema de asistencia y atención integral a las víctimas y su familia; otra dificultad es la falta de programas que las proteja de las redes dedicadas a esta actividad y que les permita denunciar sin el temor a represalias."

317. En tal sentido, mediante la Directiva Nº 009/06, la Procuraduría General de la Nación requirió a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, para que tomen medidas tendientes a revisar y fortalecer las acciones dirigidas a prevenir, sancionar la trata de mujeres, niñas y niños, así como las necesarias para atender integralmente a las víctimas de este delito.

318. Desde el año 2006, se esta implementando un mecanismo de operación que registre los datos de las víctimas y victimarios del delito de trata de personas a nivel nacional e internacional,

---

[85] Washington, D.C., 12 de junio de 2007, *Trafficking in Persons Annual Report 2007*, Colombia (*tier* 1).

por parte de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el DAS-Interpol y la Procuraduría General de la Nación, mediante convenio de cooperación interadministrativo. Este sistema permite compartir información de las investigaciones judiciales para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado colombiano frente a los procesos penales que adelanta la Fiscalía General de la Nación y permite el seguimiento sistemático de la Procuraduría General de la Nación a esas investigaciones judiciales, en aras de la efectiva protección a los derechos humanos.

I. Artículo 9. Derecho a la libertad y a la seguridad personales; protección contra la detención o prisión arbitrarias

319. Colombia ha sido víctima del fenómeno del secuestro durante años, principalmente por la acción de los grupos armados organizados al margen de la ley. El Estado en su conjunto así como la sociedad civil, desde diversos ámbitos, han trabajado para que se termine con este tipo de prácticas que tienen hoy a cientos de colombianos privados del derecho a la libertad.

1. Avance normativo

320. La Ley Nº 733 de 2002 mediante la cual se establecen medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión y se expiden otras disposiciones. Las normas contenidas en esta ley buscan endurecer el tratamiento a los delitos de secuestro en sus modalidades simple y extorsiva, la extorsión y el terrorismo. Se prevé la exclusión de beneficios y subrogados en este tipo de delitos, de tal suerte que no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco operará la figura de la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva. Igualmente se establece que en ningún caso el autor o partícipe de tales delitos podrá ser beneficiado con amnistías e indultos, ni podrán considerarse como delitos conexos con el delito político, dada su condición de atroces.

321. Otro avance normativo importante es la Ley Nº 986 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones. El objeto de esta ley no es otro que el de establecer, bajo el principio de solidaridad social, un sistema de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, los requisitos y procedimientos para su aplicación, sus instrumentos jurídicos, sus destinatarios, y los agentes encargados de su ejecución y control. Así, se busca aminorar el impacto que de por sí se genera con un secuestro, particularmente las cargas que debe llevar la familia en materia de obligaciones civiles, particularmente.

322. En desarrollo del derecho a un recurso efectivo, contemplado en el artículo 2, numeral 3, del Pacto, se expidió la Ley Nº 1095 de 2006, que regula lo relativo al trámite, competencia y demás aspectos relativos al hábeas corpus. La norma lo define como un derecho fundamental y, a la vez, como una acción constitucional que tutela la libertad personal cuando alguien es privado de la libertad con violación de las garantías constitucionales o legales, o esta se prolongue ilegalmente. Se prevé que este derecho no podrá suspenderse ni siquiera en estados de excepción. Además, señala la competencia para resolver la solicitud de hábeas corpus en

cabeza de todos los jueces y tribunales de la rama judicial del poder público. Vale advertir que con la expedición de esta norma el Estado colombiano cumple con las recomendaciones internacionales en la materia.

323. En el ámbito de la seguridad personal, se destaca la expedición de la Ley Nº 1121 de 2006, por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones. Con la expedición de esta ley se avanzó en el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y en las Recomendaciones Especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI. La norma prevé entre otras medidas, la tipificación del financiamiento del terrorismo.

324. Paralelamente se ha avanzado en la aprobación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada por el Congreso de la República mediante Ley Nº 898 de 2004, la cual está pendiente del examen de constitucionalidad para poder proceder a posterior ratificación y la adopción de la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, aprobada por el Congreso de la República mediante Ley Nº 837 del 16 de julio de 2003 y ratificada el 14 de abril de 2005.

2. Avance jurisprudencial

325. La Corte Constitucional ha tutelado en múltiples fallos los derechos a la libertad y a la seguridad personales. A continuación se señalan algunos de estos fallos en los cuales la Corporación realiza un análisis profundo sobre el alcance de tales derechos.

326. En sentencia T-773/03, la Corte, al analizar la actuación de la Policía Nacional en un caso concreto, señala como "inadmisible en un estado social de derecho que las autoridades de policía se den a la tarea de imponer restricciones indebidas a la libertad de los asociados con la falta de rigor que salta a la vista en el caso bajo revisión; el deber mínimo en el que están las autoridades de policía de nuestro país es el de justificar, en forma coherente y legal, sus decisiones y actuaciones frente a los particulares, mucho más si con ellas se desconoce el núcleo básico de sus derechos fundamentales. Además de esta obligación elemental de cualquier servidor público, las autoridades policivas estaban en el deber de aplicar con estricto rigor las reglas (…)".

327. En sentencia T-719/03, la Corte Constitucional al tutelar el derecho fundamental a la seguridad personal y al mínimo vital de la peticionaria y su hijo, en virtud de la alta potencialidad de riesgo debido a su condición de compañera permanente supérstite de un individuo reinsertado de la guerrilla y dada su condición de desplazamiento, realiza un estudio profundo sobre el contenido y alcance del derecho desde la perspectiva constitucional, jurisprudencial e internacional. Se destaca en esta sentencia el carácter históricamente variable del contenido del derecho a la seguridad personal, el cual debe determinarse de acuerdo con el tipo de riesgo al que se ven expuestas las personas en un medio determinado.

328. En sentencia C-730/05, la Corte Constitucional en ejercicio de su papel de guarda de la Constitución analizó la figura contenida en el Código Penal (Ley Nº 906 de 2004) de la captura sin orden judicial por parte de la Fiscalía General de la Nación. Para la Corte, la adopción de un sistema penal acusatorio implica un cambio fundamental en el papel que le corresponde cumplir al fiscal en el proceso penal y en tal sentido resaltó la clara voluntad del constituyente de sustraerlo de la competencia para ordenar la privación de la libertad del investigado, la cual se

reserva como regla general, al juez de garantías (artículo 250-1 del Código Penal). A juicio de la Corporación, la norma acusada carece de la claridad y precisión que exige la regulación del ejercicio de una facultad excepcional que restringe la libertad personal, y por ende viola el principio de legalidad y los artículos 29 y 250, numeral 1, de la Constitución política.
Lo anterior, por cuanto consideró que la indeterminación de las condiciones en que se concibe la posibilidad de captura por la Fiscalía General atenta contra la presunción de inocencia y la garantía de la libertad, pues deja al arbitrio del fiscal la calificación de los "motivos fundados" y de las razones por las cuales no tuvo la oportunidad de solicitar la orden del juez para proceder a una captura, con lo cual, la excepción se convierte en regla general.

329. En lo últimos años, frente al creciente fenómeno del terrorismo, el Consejo de Estado[86] ha delimitado el alcance del deber de protección que tienen las autoridades frente a los ciudadanos, en relación con su seguridad ante la eventualidad de un ataque de esta índole.

3. Avance administrativo

330. El Gobierno nacional consciente de la problemática que generan la extorsión y el secuestro en el país y de la necesidad de adoptar una política de Estado clara, sostenible y de largo plazo para combatir estos delitos, aprobó la Política contra la Extorsión y el Secuestro Extorsivo[87]. Esta política establece como objetivo general reducir el número de casos de extorsión y secuestro extorsivo y, como objetivos específicos, incrementar los costos de la comisión de estos delitos, así como consolidar la confianza de la ciudadanía y la credibilidad de la comunidad internacional en la capacidad del Estado colombiano para enfrentarlos.

331. En este mismo sentido, la Política de Defensa y Seguridad Democrática considera que la extorsión y el secuestro son una amenaza a la seguridad ciudadana, a la democracia y a los intereses vitales de la nación, resaltando como eje de la lucha contra esos delitos la desarticulación de las organizaciones criminales dedicadas sistemáticamente a su comisión. Como se mencionó en capítulo precedente, capítulo I, literal B, numeral 8, Avances, el delito del secuestro ha mostrado una tendencia decreciente importante, lo cual evidencia el efecto positivo de la política gubernamental en la materia.

332. De otro lado, se creó el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal (FONDELIBERTAD), que trabaja en la erradicación de las conductas que atentan contra la libertad personal, en especial el secuestro y la extorsión, mediante la generación de estadísticas, la asistencia psicológica, legal y preventiva a las víctimas y a la población vulnerable a esos delitos.

333. Desde el punto de vista político, debe destacarse igualmente la apertura del Gobierno nacional frente a la posibilidad de un acuerdo humanitario para resolver el problema de los

---

[86] A título de ejemplo se destaca el fallo proferido por la sección tercera de 31 de octubre de 2001, Consejero ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Rad. 25000-23-26-000-1992-7944-01 (12951), actor: *María Gemma Garzón de Jiménez y otros c. Nación-Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Policía Nacional*.

[87] En sesión del 4 de marzo de 2003 del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

secuestrados en poder de los grupos armados organizados al margen de la ley, particularmente de aquellos en poder de la guerrilla de las FARC. Paralelamente, en virtud de la acción de la fuerza pública en su deber de garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos se ha logrado el rescate de secuestrados dentro de los cuales se cuenta el de la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt (CCPR/CO/80/COL, párr. 11), en una operación que ha sido calificada por la comunidad internacional como perfecta desde el punto de vista de la normativa y protocolos internacionales.

334. En relación con el tema de las detenciones arbitrarias, debe destacarse, como medida preventiva, la labor de capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario para la fuerza pública, por parte del Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa. Igualmente, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación ejercen una labor permanente de control, tendiente a prevenir actuaciones ilegales de los agentes del Estado.

335. En particular se destacan las gestiones de sensibilización en el derecho y el respeto del derecho a la libertad, realizadas por la Defensoría de Pueblo con oficiales, suboficiales y agentes de policía.

J. Artículo 10. Derechos de las personas privadas de la libertad

1. Avance normativo

336. El Decreto Nº 2636 de 2004, por el cual se desarrolla el Acto legislativo Nº 03 de 2002. Esta norma busca armonizar el marco regulatorio del sistema penitenciario y carcelario del país, con los nuevos lineamientos establecidos en la reforma constitucional (sistema acusatorio). Se desarrollan aspectos de tanta importancia como el de la legalización de la captura y la detención, la detención preventiva, la función del juez de ejecución de penas, en un marco fundado en el principio de legalidad y debido proceso.

337. La Ley Nº 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, prevé en el capítulo relacionado con la responsabilidad penal, artículo 162, el cumplimiento de las penas privativas de la libertad en centros especializados y siempre separados de los adultos.

338. Prevé igualmente para efectos de la transición, que en tanto no existan establecimientos especiales separados de los adultos para recluir a los adolescentes privados de la libertad, el funcionario judicial procederá a otorgarles libertad provisional o la detención domiciliaria.

339. De otro lado, mediante la Ley Nº 1122 de 2007, por la cual se hacen modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la población reclusa del país se afiliará al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para el efecto la norma dispone que el Gobierno nacional establecerá los mecanismos que permitan la operatividad para que esta población reciba adecuadamente sus servicios.

2. Avance jurisprudencial

340. La jurisprudencia constitucional ha propendido en múltiples fallos por la garantía de los derechos de aquellos que se encuentran privados de la libertad por orden judicial.

341. En este sentido, la Corte Constitucional mediante la sentencia T-153/98[88], dictaminó que en los establecimientos carcelarios y penitenciarios existía un estado de cosas inconstitucional, situación que se ha venido corrigiendo a través de los distintos proyectos que adelanta el Gobierno nacional.

342. Las deficientes condiciones de detención, caracterizadas entre otras cosas por el hacinamiento, han generado situaciones que vulneran distintos derechos de los reclusos tales como el derecho a la vida, a la dignidad, a la salud, a la educación, al trabajo, a la igualdad, entre otros. Mediante su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha intervenido con el fin de mejorar la situación de los internos y garantizar sus derechos fundamentales. La Corte ha sido enfática en señalar que, si bien los reclusos están sometidos a un régimen especial de sujeción frente a las autoridades penitenciarias, los centros carcelarios no constituyen un espacio al margen del derecho; la cárcel -al igual que cualquier institución- debe estar regida por las disposiciones constitucionales.

343. A través de la acción de tutela[89], la Corte ha protegido los derechos fundamentales de los internos. Así, se han ventilado temas relacionados con el hacinamiento carcelario (sentencias T-1077/01, T-1096/04) y los tratos crueles, inhumanos y degradantes (sentencias T-1030/03, T-690/04, T-622/05, T-624/05, T-848/05, T-1069/05), sentencias que se citan únicamente a título enunciativo, en las cuales se ha buscado de manera prioritaria hacer respetar la dignidad de los internos y garantizar sus derechos.

344. Sobre el hacinamiento, la Corte[90] ha señalado en sus distintos fallos que este fenómeno junto con las malas condiciones de la estructura física y de servicios públicos, entre otros aspectos, quebrantan tanto el derecho a la dignidad como el de no recibir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Según la Corte el hacinamiento vulnera o amenaza los derechos a la vida, a la integridad física y a la familia de los internos, toda vez que por la congestión carcelaria

---

[88] Corte Constitucional, Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

[89] Acción prevista en el artículo 86 de la Constitución política, a través de la cual se reclama ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

[90] Corte Constitucional, sentencia T-1077/01.

y las deficiencias administrativas no existen condiciones que garanticen tales derechos. Adicionalmente, ha advertido la Corte que el derecho a la presunción de inocencia se quebranta en la medida en que se mezcla a los sindicados con los condenados.

345. El derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se ha protegido frente a la indebida aplicación de reglas administrativas en los centros de reclusión. En particular, la Corte se ha referido al tema de las requisas visuales o "cacheos superficiales" sobre las personas que se encuentran privadas de la libertad en los centros penitenciarios y de quienes ingresan a ellos, los cuales surgen en atención a los requerimientos de orden y seguridad de los penales, "no así las injerencias visuales o por contacto sobre los cuerpos desnudos de internos y visitantes, como tampoco las intervenciones, comprobaciones y registros corporales, en cuanto, como medidas restrictivas de la intimidad corporal, de la libertad personal, de la integridad física, moral y jurídica del afectado, su realización impone la directa y razonable intervención judicial, atendiendo las pautas y lineamientos constitucionales y legales sobre el punto, en aras de garantizar el respeto de los derechos fundamentales que tales procedimientos comprometen"[91].

346. De igual manera, en torno a los reglamentos internos que rigen a los centros de reclusión del país, la Corte ha establecido límites en la aplicación de los mismos teniendo en cuenta que la imposición de las medidas en ningún caso puede desbordar la consecución de un fin legítimo, que para el efecto sería el mantenimiento de la seguridad de los centros y orden interno, teniendo siempre como pilar fundamental el respeto a la dignidad humana. En tal sentido, la Corte ha señalado que se debe buscar alcanzar los objetivos propuestos "empleando un medio menos gravoso para la dignidad humana". Dentro de este marco, ante el máximo tribunal se han ventilado temas relativos al corte de cabello, las visitas a los centro reclusorios, los baños con agua fría y el empleo de uniformes[92], empleo de medidas para visitantes como la "requisa vaginal"[93].

347. Precisamente, en el tema del reglamento aplicable a las visitas, en lo que hace referencia a la armonización de los derechos de las personas visitantes de los establecimientos carcelarios y la necesidad de mantener la seguridad carcelaria, la Corte reitera una sentencia anterior, una sentencia pasada en la cual manifestó que "en aras del bien general que se pretende proteger, la seguridad en los establecimientos carcelarios, no es posible pasar por encima de los derechos de las personas. Corresponde a las autoridades competentes armonizar estos dos asuntos, para no poner en peligro las medidas de seguridad en los establecimientos carcelarios, ni vulnerar los derechos fundamentales de los visitantes. Pero ninguno de estos dos bienes puede primar sobre el otro"[94].

---

[91] Corte Constitucional, sentencia T-690/04. Magistrado ponente: Dr. Jaime Córdoba Treviño.

[92] Corte Constitucional, sentencia T-1030/03. Magistrada ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

[93] Corte Constitucional, sentencia T-624/05. Magistrado ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis.

[94] Corte Constitucional, sentencia T-359 de 1997, Magistrado ponente: Jorge Arango Mejía.

3. Avance administrativo

348. La política del INPEC dada a conocer a través de su lema "Su dignidad humana y la mía son inviolables", reconoce los derechos inalienables e inherentes de las personas privadas de la libertad y, por el otro lado, de todo el personal administrativo como del Cuerpo de Custodia y Vigilancia comprometido con la causa penitenciaria y respetuosos de los tratados internacionales, de la Constitución política y la ley en materia de derechos humanos.

349. Bajo ese marco y con el fin de garantizar los derechos de los internos, se ha avanzado en la solución de las principales problemáticas que afronta el sistema penitenciario y carcelario del país.

350. La preocupación por el fenómeno de hacinamiento en los centros de reclusión del país se refleja en los principales aspectos de la política penitenciaria y carcelaria en el país. Con el fin de enfrentar esa situación el Gobierno nacional ha venido adelantando un programa de ampliación en diferentes centros de reclusión que tiene su fundamento en los documentos CONPES[95] 3277 de 2004 y 3412 de 2006.

351. La estrategia para resolver este problema se centra en la ampliación de la oferta nacional de cupos de tal suerte que el país podrá contar con 24.887 nuevos cupos en 2008. La estrategia comprende la ampliación de 12 centros de reclusión para la generación de 3.287 cupos y la construcción de 11 nuevos centros penitenciarios y carcelarios con capacidad para 21.600 internos. A 2007 se han construido 10 nuevos centros.

352. Con la ampliación de cupos, en el período objeto de observación, se logró revertir la tendencia creciente que traía el hacinamiento desde 2002 y que alcanzó su nivel más alto de 37,2% en el año 2004. Según mediciones del INPEC, para diciembre de 2007 el hacinamiento disminuyó a 21,0%.

353. Se debe destacar la labor de control ejercida por la Procuraduría General de la Nación, que en desarrollo de su labor como ministerio público ha denunciado la problemática en particular en algunos centros de reclusión de capitales de departamento, lo que implica un comportamiento asimétrico.

354. De igual manera, es importante la labor de seguimiento que al tema le hace la Defensoría del Pueblo con el propósito de impulsar la efectividad de los derechos humanos para los internos del país, a través de los informes y resoluciones defensoriales[96].

---

[95] Consejo Nacional de Política Económica y Social.

[96] Por ejemplo, la Resolución defensorial Nº 14 de 25 de julio de 2001. La Defensoría del Pueblo hizo un análisis de las circunstancias que conforman la crisis carcelaria del país y propuso algunas acciones para adoptar en el corto plazo. El hacinamiento y la ausencia de una preparación adecuada para la reinserción de los reclusos a la sociedad constituyen los principales problemas del sistema penitenciario.

355. De otro lado, se destaca la implementación por parte de la Dirección General del INPEC del "Manual para las Unidades de Seguridad y Tratamiento Especial", mediante la expedición de la Resolución Nº 7468 de 29 de noviembre de 2005, cuyo propósito es la adopción de correctivos que hagan viable el respeto y la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, con sujeción al debido proceso, las garantías constitucionales y legales cuando se apliquen medidas de carácter disciplinario al interior de los establecimientos de reclusión.

356. Adicionalmente, se resalta el Proyecto de Cooperación suscrito por la Dirección General del INPEC con la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el cual contó con la cooperación económica de la Unión Europea. Vale destacar que para el año 2005 se contó con la visita de inspección y verificación del Relator Especial para las personas privadas de la libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

357. En este punto, es preciso señalar que la Procuraduría General de la Nación luego de más de un año de trabajo y con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado, diseñó y elaboró la "Política preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de derechos de las personas privadas de la libertad", la cual tiene por objetivo fortalecer la labor de control efectivo en los centros de reclusión y la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad.

358. Dicha política fue adoptada por el Procurador General de la Nación, mediante Resolución Nº 368 de 2006. Para ejercer ese control preventivo la Procuraduría adoptó líneas de actuación estratégicas y operativas que asumen la doble dimensión de la responsabilidad estatal: por un lado, "establecer límites a aquellas acciones que consciente o inconscientemente y por la naturaleza de las mismas puedan romper el equilibrio que representa el disfrute de los derechos y libertades individuales (y, por otro), proporcionar las condiciones que contribuyan a solucionar la inactividad del estado que paraliza el desarrollo de los derechos humano en su conjunto".

359. La política, como herramienta conceptual y operativa, comprende los principios rectores de la actuación de la Procuraduría a partir de la elaboración de un mapa de riesgos de la prisión y los ejes estratégicos de acción preventiva de la entidad en materia de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad; en este último desarrollo, establece "métodos de intervención y herramientas para la estandarización de la actuación institucional" y dentro de ellos el "procedimiento de visitas de inspección general a los establecimientos penitenciarios y carcelarios" con su respectivo informe de análisis y seguimiento.

360. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación adoptó otros tres procedimientos: para el trámite y seguimiento a las comunicaciones; para la solicitud, procesamiento y análisis de información oficial sobre el sistema carcelario; y para la organización del trabajo frente a la Corte Constitucional[97].

---

[97] Con la puesta en marcha de estos procedimientos se pretende "organizar y normalizar el proceso de observación y captación de información en el nivel territorial, promover la redacción de informes ágiles y oportunos, garantizar la sistematización de la información en el nivel territorial como en el nivel central, facilitar la producción de documentos analíticos sobre el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad. Mediante la aplicación de los procedimientos, se consolidará un proceso de sistematización de la información sobre el estado

361. Con el fin de prevenir fallas en el empleo de las Unidades de Seguridad y Atención Especial "Aislamiento", en los establecimientos de reclusión del orden nacional, se ha llevado a cabo una labor de capacitación, con el auspicio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y el Convenio entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio del Interior y de Justicia y el INPEC, a través de talleres (17, en 2005), en los cuales se han desarrollado temas relativos a la prohibición absoluta de privación sensorial y calabozos oscuros, examen médico previo y examen médico diario y restricción de uso y duración de aislamiento, entre otros. Adicionalmente, el INPEC aprobó el Manual para la Utilización de las Unidades de Seguridad y Atención Especial "Aislamiento", el cual se ha difundido en la totalidad de establecimientos de reclusión del país.

362. Lo anterior sumado a la alerta[98] del Procurador General de la Nación "sobre el riesgo de violaciones a los derechos humanos que se presenta en las áreas de aislamiento de las prisiones del país"[99], acogida en su totalidad por la Corte Constitucional en sentencia T-684 de 2005, ha permitido avanzar en la desinstitucionalización de la práctica del aislamiento.

363. Con el fin de integrar en los reglamentos internos de los centros de reclusión las normas y principios internacionales sobre los derechos de las personas privadas de la libertad, se efectuó un proceso de evaluación y aprobación del articulado e incorporación en los reglamentos del régimen interno de dichas normas y principios, de acuerdo con las recomendaciones de la

---

de los derechos de las personas privadas de libertad y se promoverá la utilización de la información en función de los fines estratégicos de la actuación preventiva de la Procuraduría, esto es, incidir en las políticas públicas relacionadas con las condiciones de la privación de la libertad".

[98] Como parte del ejercicio del control preventivo el Procurador General de la Nación expidió, entre otras, las siguientes alertas:

a) El hacinamiento en las prisiones del país pone en riesgo el respeto y la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, 15 de agosto de 2003;

b) El sistema de prisiones colombiano opera bajo niveles de presión crecientes; los derechos humanos de las personas privadas de libertad en riesgo, 10 de noviembre de 2004;

c) El Procurador General de la Nación alerta frente al grado de realización del derecho a la salud de las personas privadas de libertad, septiembre 2004;

d) Las personas privadas de libertad en las salas de retención de la Policía Metropolitana de Bogotá están sometidas a condiciones que pueden acarrear graves violaciones a sus derechos fundamentales;

e) Informe de evaluación de diseños y proyectos de nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON), abril de 2008.

[99] Emitida en agosto de 2004.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en consonancia con la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos.

364. La Procuraduría General de la Nación ha participado en este proceso a través de la presentación de observaciones y comentarios, que han sido evaluados por la administración, a saber: a) los reglamentos de las prisiones de alta y mediana seguridad deben ajustarse a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-1030/03; b) es necesario establecer criterios claros de clasificación; y c) que la limitación de derechos de las personas privadas de la libertad debe responder a criterios objetivos, racionales y proporcionales en relación con la finalidad perseguida.

365. Deben destacarse las acciones de inclusión social. A través del procedimiento de Atención a Grupos Altamente Vulnerables desarrollado por el INPEC, se han venido elaborando estrategias que permiten mejorar la calidad de vida de la población vulnerable durante su proceso de internamiento, mediante el acceso tanto a la atención integral como a los programas de tratamiento penitenciario.

366. Desde el año 2006 y teniendo en cuenta que el tema de inclusión social es un punto central de intervención con estos grupos minoritarios, se ha proyectado un nuevo procedimiento denominado Integración Social de Grupos con Condiciones Excepcionales, en el cual se delinean claramente las actuaciones necesarias con estas minorías, que trascienden la atención para incluir el desarrollo de los principios de diversidad cultural y respeto a la diferencia. Al respecto vale la pena resaltar la realización de los censos 2006 y 2007 a través de los cuales fue posible la identificación de la población carcelaria y sus condiciones excepcionales.

367. Además, con el fin de fortalecer el sistema de quejas y reclamos para la atención de los internos y sus familiares se expidió la Resolución Nº 0668 de 2006 a través de la cual se reorganiza y fortalece el sistema, con la creación del grupo de Atención al Ciudadano dependiente de la Secretaría General del INPEC, cuya función se centra en atender y orientar de manera precisa y oportuna los requerimientos de los internos y ciudadanos que solicitan información sobre las funciones, procedimientos y requisitos necesarios respecto a los servicios que presta el INPEC. Asimismo el sistema se encarga de recibir, registrar, gestionar y realizar seguimiento a las quejas, reclamos y sugerencias.

368. Por último, desde la perspectiva de género, vale destacar la experiencia de la Procuraduría General de la Nación para verificar la situación de las mujeres privadas de la libertad, de la cual resultó la publicación *Mujeres y Prisión en Colombia* (mayo de 2007), en la cual se hace un análisis con conclusiones y recomendaciones en torno al tema.

K. Artículo 11. Responsabilidad penal por deudas contractuales

369. Como se señaló en el quinto informe periódico del Estado colombiano al Comité de Derechos Humanos, nuestra normativa penal ha garantizado este principio con fundamento en el artículo 28 de la Constitución política, norma en la cual se contempla este principio:

> Artículo 28. (…) En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

L. Artículo 12. Libertad de circulación de las personas

370. Este derecho que está contemplado en el artículo 24 de la Constitución política[100], se ha visto afectado por causa de la violencia, en particular como consecuencia de las acciones de los grupos armados organizados al margen de la ley que han generado el desplazamiento forzado de miles de pobladores de diversas zonas del país. A pesar de que a partir de 2002 el fenómeno ha disminuido, este sigue siendo un tema de gran preocupación para el Estado que ha desplegado múltiples acciones tendientes a prevenirlo y a brindar atención a las víctimas.

1. Avance normativo

371. En materia de desplazamiento forzado, se destaca durante el período de observación la expedición por parte del Gobierno nacional del Decreto Nº 250 de 7 de febrero de 2005 por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones, cuyo objetivo es establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo.

372. De otro lado, el Gobierno nacional expidió la Directiva Nº 06 de 2005, para dar cumplimiento efectivo a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional[101].

2. Avance jurisprudencial

373. El pronunciamiento jurisprudencial de mayor importancia en materia de desplazamiento es la sentencia T-025 de 2004, fallo en el cual la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional como resultado de la revisión constitucional de 108 expedientes de tutela, correspondientes a las acciones instauradas por 1.150 núcleos familiares en situación de desplazamiento forzado que demandaron a las entidades públicas encargadas de atenderlos por la falta de protección a sus derechos y atención efectiva a sus solicitudes y fueron acumulados en el expediente T-653010.

374. Mediante la referida sentencia la Corte le ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD)[102] la adopción de decisiones encaminadas a

---

[100] "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

El Gobierno nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto."

[101] La Corte señala órdenes para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado.

[102] Ley Nº 387 de 1997, artículo 6 del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia: "Créase el Consejo Nacional para la Atención Integral a la

asegurar la coherencia entre el cumplimiento de los mandatos legales, tratados internacionales, Constitución política, leyes y decretos, que rigen al Estado en materia de atención a los desplazados y la asignación de los recursos realmente destinados a lograr el goce efectivo de sus derechos, así como la mejora en la capacidad institucional para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades de la población desplazada para superar el estado de cosas inconstitucional.

3. Avance administrativo

375. Sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, es necesario resaltar el esfuerzo significativo que han realizado el Gobierno nacional y el Estado en general, en materia de ejecución y coordinación efectiva de la política de atención a la población en situación de desplazamiento (véase la Observación general Nº 19 del Comité de Derechos Humanos, sobre la familia (artículo 23 del Pacto)).

376. Una de las principales acciones adelantadas en materia de coordinación interinstitucional, es la creación, en mayo de 2004, del Centro de Coordinación y Acción Integral[103], liderado por la Agencia Presidencial para la Acción Social, a través del cual se ejecutan acciones que garantizan el desarrollo social y económico en zonas prioritarias en el territorio Nacional y en las principales regiones expulsoras de población desplazada, recuperadas por la fuerza pública en aplicación de la referida Política de Defensa y Seguridad Democrática, reconociendo que, si bien, en algunas de ellas no existía mayor garantía para los derechos de los ciudadanos y la preservación del estado de derecho, no es menos cierto que la presencia efectiva de un Estado coordinado en su conjunto, ha avanzado en la prevención, atención humanitaria de emergencia y restablecimiento social y económico de la población con mayor riesgo de desplazamiento.

377. Otro de los avances importantes lo constituye la entrada en vigencia del nuevo Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, adoptado mediante la expedición del Decreto Nº 250 de 2005[104], que busca que a través del desarrollo de las fases de atención:

Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tienen a su cargo".

[103] El Centro de Coordinación y Acción Integral, que está conformado por 12 entidades de manera permanente, todas ellas miembros del SNAIPD y más de 20 entidades enlaces del nivel nacional con el territorial, ha recibido reconocimiento a nivel internacional, entre otros de la USAID.

[104] Las normas e instrumentos de política estatal desarrollados para hacer frente a la problemática del desplazamiento se inician con anterioridad a la promulgación de la Ley Nº 387 de 1997, con la aprobación de los documentos CONPES 2804 de 1995: definió programas para mitigar las causas del desplazamiento a partir del fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras; además, planteó estrategias para atender integralmente a la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento; 2924 de 1997, mediante el cual se creó el SNAIPD y diseñó un Plan Nacional de Atención Integral para atender a la Población Desplazada; 3057 de 1999: propuso un plan de acción para mejorar los

prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, se brinde una respuesta oportuna a las necesidades de los hogares víctimas del desplazamiento forzado interno, partiendo de los principios orientadores y de intervención que dan el enfoque misional a los diferentes procesos que se generarán a partir de la puesta en marcha del Plan.

378. Entre de las acciones preventivas de protección, se establece la protección de la población en zonas de frontera para minimizar el riesgo de desplazamiento hacia los países fronterizos, lo mismo que acciones educativas para prevenir el riesgo de accidentes por minas antipersonal. Asimismo se establecieron acciones especiales de protección a comunidades en riesgo relacionadas con el derecho a la vida, la integridad física, la libertad, la libre circulación, la dignidad, procurando en todo caso que no se permitan tratos crueles e indignos, degradantes, inhumanos y arbitrarios a dichas poblaciones, lideradas por la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Interior y de Justicia, Acción Social con la participación de Comités de Atención Integral a Población Desplazada.

379. En las líneas estratégicas de acción en la fase de prevención y protección, un elemento fundamental, es la consolidación del Sistema de Alertas Tempranas, liderado por la Defensora del Pueblo, para el análisis de riesgo en las regiones y propiciar acciones de impacto rápido y oportuno frente a la presencia de factores que puedan generar desplazamiento.

380. También se han realizado avances y logros significativos por las entidades que conforman el SNAIPD[105] para lograr la adopción de los correctivos que permitan un proceso progresivo y sostenible de acciones.

381. Si bien es cierto que aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 y los posteriores autos que la desarrollan, retomando nuestro avance en la gestión desarrollada, como bien lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Audiencia de Indicadores de Goce Efectivo llevada a cabo el 1º de marzo de 2007, el Gobierno nacional ha realizado un esfuerzo importante en materia de coordinación interinstitucional, así como avances en la implementación y adopción de medidas y decisiones en materia de prevención y atención del desplazamiento interno en el país, propendiendo por superar de manera permanente, constante y sostenida dicho estado, entre los cuales se destacan los siguientes.

---

mecanismos de atención a la población desplazada en las diferentes fases; igualmente propuso reorganizar y simplificar el marco institucional y fortalecer los sistemas de información sobre desplazamiento; 3115 de 2001: indicó un mecanismo de distribución presupuestal sectorial y recomendó el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la población desplazada a los programas e instituciones que hacen parte del SNAIPD que se constituyen, hoy en día, en un conjunto importante de lineamientos que reconocen los derechos de esta población y que se materializan finalmente en el año 2005 con la aprobación del Plan Nacional de Acción Integral, Decreto Nº 250 de 2005, CONPES 3400 de 2005.

[105] Creado en virtud de la Ley Nº 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, reglamentada por el Decreto Nº 2569 de 12 de diciembre de 2000.

382. Respecto a los avances en registro y caracterización de la población en situación de desplazamiento, se ha generado una mayor cobertura de registro de las personas en situación de desplazamiento y, por ende, un mayor acceso dentro de las estrategias y programas de atención y protección implementadas por el Gobierno nacional para abarcar a todo el grupo poblacional en dicha situación, reducir los índices de subregistro diferentes al registro oficial, mitigar la situación de desplazado y restituir sus derechos, procurando el goce efectivo de los mismos, sin desconocer que aún falta mucho camino por recorrer, pero poniendo de presente el compromiso claro y serio del Estado colombiano para evitar y/o contrarrestar el desplazamiento forzado interno.

383. En materia presupuestal y de ejecución de recursos para atender a la población desplazada también se evidencia un gran avance en comparación con los años 1995 y 2002 cuando se invirtieron cerca de 600.000 millones de pesos para atender a dicha población mientras en el período comprendido entre 2002 y 2006 se invirtieron 1,8 billones de pesos y para el próximo cuatrienio (2007-2010) se han designado 4,1 billones de pesos, de conformidad con el CONPES 3400 de 2006 "Meta de priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia", es decir, dos veces más de lo que se invirtió en la década anterior[106].

384. Es necesario resaltar que actualmente el SNAIPD viene desarrollando una Directriz de Atención Diferencial, con énfasis en la variable de género. La finalidad de la directriz es promover la inclusión de una perspectiva diferencial de género en las políticas, programas y proyectos que apuntan al mejoramiento de las condiciones de la población en situación de desplazamiento en las fases de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. Esta línea de atención, construida como política pública, tendrá como eje fundamental la interrelación del tema de género, con el étnico, el etario, el territorial y el de discapacidad. Igualmente, un tópico que resulta fundamental es asegurar una atención psicosocial que favorezca el proceso de adaptación e integración de las mujeres en situación de desplazamiento a un nuevo entorno. En especial si se tiene en cuenta que muchas de las mujeres son víctimas de abuso sexual, reclutamiento forzado, prostitución forzada, embarazos tempranos; además han sido gravemente afectadas por la pérdida de sus seres queridos y por la ruptura de los lazos familiares y culturales.

385. Por su parte es importante resaltar la labor de la Procuraduría General de la Nación en el seguimiento de las órdenes contenidas en el fallo de la Corte Constitucional mencionado, para verificar el cumplimiento del mismo.

386. Adicionalmente, la Procuraduría, en desarrollo de la función preventiva en materia de derechos humanos, diseñó y elaboró la política pública de seguimiento al desplazamiento forzado[107], cuyo instrumento conceptual les permite a los funcionarios de la entidad abordar con

---

[106] Informe Ejecutivo de Balance de la Política de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento por la Violencia en Colombia, presentado el 13 de septiembre de 2006 a la Corte Constitucional en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y Auto Nº 218 de 2006.

[107] Resolución del Procurador General de la Nación Nº 394 de 2004 "por la cual se adoptan los fundamentos de la política pública de la Procuraduría General de la Nación para la atención del desplazamiento forzado en el ámbito preventivo, y el Modelo de Seguimiento y Evaluación a las

mayor claridad las diferentes líneas de acción y mejorar las labores de seguimiento y control preventivo.

387. Para realizar la función de control preventivo la Procuraduría diseñó y puso en práctica el Modelo de Seguimiento y Evaluación a las entidades que conforman el SNAIPD, basado en el principio de legalidad, por medio del cual mide a través de indicadores el desempeño de cada una de las entidades en el cumplimiento de sus obligaciones. Dicho modelo se encuentra sistematizado, y la aplicación a través del *software* se está realizando a partir de 2007. El *software* del modelo, se ha convertido en una herramienta de apoyo que hace más fácil el acceso y oportunidad de la información. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en el Auto Nº 027 de 2007, en el marco del seguimiento a la Tutela Nº 025 ha señalado que, "la Procuraduría General de la Nación ha desarrollado el sistema más completo de indicadores para cumplir su misión institucional y los ha venido aplicando".

388. La aplicación del modelo le ha permitido a la entidad elaborar los informes de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para verificar el cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

389. Frente a un fenómeno tan complejo son varios los retos para los próximos años en materia de atención, principalmente en el fortalecimiento del registro y la caracterización de la población desplazada, en la seguridad para los procesos de retorno, en la coordinación de las entidades territoriales y en el fortalecimiento del enfoque de prevención dentro de la política de atención a la población desplazada, y en particular dentro de las operaciones militares y de seguridad adelantadas por el Estado.

M. Artículo 13. Protección de los extranjeros contra las expulsiones arbitrarias

390. El artículo 100 de la Constitución política regula lo relativo a los derechos y garantías de los extranjeros, estableciendo que estos disfrutarán de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, señala que en virtud de la ley y por razones de orden público estos pueden verse limitados.

1. Avance normativo

391. En materia de control de extranjeros en el período objeto de observación se expidió por parte del Gobierno nacional el Decreto Nº 4000 de 2004, por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración. La norma desarrolla el tema de expulsión, contemplando las causas y los procedimientos a los cuales se deben ceñir las autoridades, en este caso específico el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), para su aplicación.

392. Para el efecto, la norma dispone que el Director del DAS o sus delegados podrán ordenar mediante resolución motivada la expulsión del territorio nacional, del extranjero que esté incurso

---

Entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) con todos los instrumentos que lo integran".

en las causales previstas en la misma disposición, en desarrollo del principio de legalidad. Son ellas:

a) Abstenerse de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país, o regresar al país antes del término de prohibición establecido en la misma o sin la correspondiente visa;

b) Registrar informes o anotaciones en los archivos de las autoridades competentes, por propiciar el ingreso de extranjeros con falsas promesas de contrato, suministro de visa o documentos de entrada o permanencia;

c) Haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como accesoria la expulsión del territorio nacional;

d) Estar documentado fraudulentamente como nacional colombiano o de otro país.

393. Es importante advertir que contra el acto administrativo que impone la medida de expulsión procederán los recursos de la vía gubernativa[108], que se concederán en el efecto suspensivo.

394. No obstante lo señalado, la autoridad competente podrá expulsar a los extranjeros que a juicio de la autoridad migratoria realicen actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública, o la tranquilidad social o cuando se haya comunicado por autoridad extranjera al Estado colombiano, que en contra de la persona se ha dictado en ese país providencia condenatoria o una orden de captura, por delitos comunes o se encuentre registrado en los archivos de Interpol.

395. Igualmente es aplicable cuando un ciudadano extranjero haya sido solicitado en extradición por su país de origen y manifieste su voluntad de comparecer ante las autoridades de dicha nación, caso en el cual podrá darse trámite a la expulsión y entrega a la autoridad del país requirente, siempre a satisfacción de su gobierno, efecto para el cual el Fiscal General de la Nación podrá suspender el cumplimiento de la orden de captura con el fin de extradición, o levantar el estado de privación de libertad en que se encuentra el requerido. En estos eventos la norma señala la no procedencia de recursos de la vía gubernativa.

396. Adicionalmente, la expulsión puede decretarse como pena accesoria mediante sentencia ejecutoriada, evento en el cual la autoridad, una vez cumplida la pena principal, mediante auto, dará cumplimiento a la expulsión del extranjero de acuerdo con el trámite previsto en la norma. Contra este acto administrativo no procede recurso alguno.

---

[108] La vía gubernativa implica que el acto administrativo pueda ser controvertido ante la misma administración y esta a su vez pueda revisar su legalidad o conveniencia si es del caso, y en consecuencia corregir en lo posible las irregularidades con que hubiere sido expedida (Consejo de Estado, sección primera, sentencia 5262, 25 de noviembre de 1999 Magistrado ponente: Juan Alberto Polo Figueroa).

2. Avance jurisprudencial

397. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-070 de 2004 desarrolló el tema de los derechos constitucionales de los extranjeros, comparando la situación de los extranjeros con la de los nacionales, en virtud del principio de igualdad, lo cual no obsta, según la Corte, para que el legislador pueda establecer un trato diferencial, siempre y cuando existan "razones constitucionales legítimas que así lo justifiquen".

398. En sentencia C- 523/2003, la Corte al revisar la constitucionalidad del Decreto-ley Nº 1355 de 1970 "Código Nacional de Policía", se refirió con amplitud a derechos de los extranjeros en la Constitución política y la potestad del legislador para conceder ciertos derechos políticos a los extranjeros residentes en Colombia.

N. Artículo 14. Igualdad ante la ley, garantías del debido proceso y principios que deben regir la administración de justicia

1. Avance normativo

399. Con fundamento en la normativa constitucional, ampliamente desarrollada en el quinto informe de Colombia al Comité, en los últimos años se ha avanzado desde el punto de vista legislativo en la garantía del debido proceso, en particular en el ámbito penal y procesal penal.

400. Con la expedición de la Ley Nº 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, se introduce el modelo acusatorio y el sistema oral, bajo el marco del Auto legislativo Nº 03 de 2002. De un sistema mixto, se pasa al acusatorio en el que se encuentran perfectamente diferenciadas las funciones de los intervinientes en la actuación procesal, la de un juez imparcial que a nombre del Estado evalúa la responsabilidad del acusado con base en las pruebas que son presentadas a su conocimiento de manera pública, oral, concentrada, con plena confrontación y contradicción; y la de un fiscal, que a nombre del Estado ejerce la acción penal a través de la acusación y que como titular de la pretensión punitiva, tiene la obligación de presentar en el juicio las pruebas de cargo adecuadas para desvirtuar la presunción de inocencia; y una defensa, que en plena igualdad de condiciones con el acusador, representa los intereses del sujeto pasivo de la acción penal.

401. Con este esquema acusatorio se busca brindar mayores garantías a las partes, incluidas las víctimas, a las cuales se les reconocen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y por tanto la oportunidad de intervenir en todas las fases de la actuación penal.

402. La norma prevé como algunos de sus principio rectores el de la dignidad humana, la libertad, la prelación de los tratados internacionales[109], igualdad[110], imparcialidad, legalidad,

---

[109] Artículo 3. Prelación de los tratados internacionales. En la actuación prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia que traten sobre derechos humanos y que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar bloque de constitucionalidad.

[110] Artículo 4. Igualdad. Es obligación de los servidores judiciales hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger, especialmente, a aquellas

presunción de inocencia, defensa, oralidad, actuación procesal[111], gratuidad, juez natural, doble instancia y cosa juzgada, entre otros.

403. Es destacable la figura del juez de garantías que contempla la reforma, como quiera que a su cargo está el examen de las facultades judiciales ejercidas por la fiscalía, en el sentido de si se ajustan o no a la ley y la Constitución y si su ejercicio ha respetado o no los derechos fundamentales de los ciudadanos.

404. Es conveniente mencionar que se ratificó la función de intervención de la Procuraduría General de la Nación por intermedio del ministerio público en el nuevo sistema penal, con el objeto de permitir "la conservación y protección de las garantías sustanciales y procesales, de contenido individual y público, en el desarrollo de los procesos penales"[112].

405. De otro lado, en materia de debido proceso, se destaca la aprobación de la Ley Nº 941 de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Este sistema tiene como finalidad proveer el acceso de las personas a la administración de justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso con respeto de los derechos y

---

personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

El sexo, la raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica, en ningún caso podrán ser utilizados dentro del proceso penal como elementos de discriminación.

[111] Artículo 10. Actuación procesal. La actuación procesal se desarrollará teniendo en cuenta el respeto a los derechos fundamentales de las personas que intervienen en ella y la necesidad de lograr la eficacia del ejercicio de la justicia. En ella los funcionarios judiciales harán prevalecer el derecho sustancial.

Para alcanzar esos efectos serán de obligatorio cumplimiento los procedimientos orales, la utilización de los medios técnicos pertinentes que los viabilicen y los términos fijados por la ley o el funcionario para cada actuación.

El juez dispondrá de amplias facultades en la forma prevista en este código para sancionar por desacato a las partes, testigos, peritos y demás intervinientes que afecten con su comportamiento el orden y la marcha de los procedimientos.

El juez podrá autorizar los acuerdos o estipulaciones a que lleguen las partes y que versen sobre aspectos en los cuales no haya controversia sustantiva, sin que implique renuncia de los derechos constitucionales.

El juez de control de garantías y el de conocimiento estarán en la obligación de corregir los actos irregulares no sancionables con nulidad, respetando siempre los derechos y garantías de los intervinientes.

[112] Este tema fue desarrollado en las sentencias de la Corte Constitucional de estudio de exequibilidad del mencionado acto legislativo (C-966/03 y C-1092/03).

garantías sustanciales y procesales. En ese sentido, el sistema prestará sus servicios en favor de las personas que por sus condiciones económicas o sociales se encuentran en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveerse, por sí mismas, la defensa de sus derechos.

406. La Ley Nº 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, desarrolla los principios y lineamientos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, fundada en el sistema de la protección integral en el cual los niños son sujetos de derechos. La norma está compuesta por regulaciones sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, consagrando como principio la corresponsabilidad de la familia y la sociedad de acuerdo con su órbita de competencia.

407. En materia de debido proceso esta reforma constituye un avance como quiera que prevé un Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el cual comporta un conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación o juzgamiento de delitos cometidos por personas entre 14 y 18 años al momento del hecho punible.

408. El procedimiento se desarrolla en el marco del debido proceso, con la participación del defensor o defensora de familia y el ministerio público; adelantado por fiscales, jueces y magistrados especializados en materia de derecho penal, derecho de familia y derechos humanos de infancia, quienes deberán someterse a procesos de formación permanente. Se resalta el enfoque pedagógico y educativo de las sanciones que se imponen.

2. Avance jurisprudencial

409. Uno de los temas más polémicos en torno a la actualización del Código de la Infancia y la Adolescencia fue el tema de la responsabilidad penal y fue la Corte Constitucional a través la sentencia C-203 de 2005[113] la que contribuyó a hacer claridad sobre el tema, señalando que los adolescentes que cometen delitos en Colombia, son a la luz de los tratados internacionales[114]

---

[113] El derecho internacional de los derechos humanos no solamente prevé y acepta la posibilidad de que los menores de edad sean considerados responsables penalmente, sino que establece reglas muy claras sobre las garantías básicas que han de rodear los procesos de juzgamiento adelantados contra personas menores de 18 años con ocasión de los hechos punibles que llegaren a cometer.

[114] Frente a la admisibilidad de la responsabilidad penal de menores, la Corte resalta a manera de síntesis las siguientes reglas:

> "4.6.1. Los menores de edad que cometen conductas violatorias de la ley penal son jurídicamente responsables ante el Estado y la sociedad. Por su condición de sujetos de especial protección, tal responsabilidad está sujeta al cumplimiento estricto de ciertos principios claves, a saber: i) los principios de diferenciación y especificidad de las leyes, órganos, objetivos, sanciones y modo de actuación propios del sistema de justicia de menores, que debe estar orientado hacia la promoción de su bienestar, su tutela y la garantía de proporcionalidad entre el hecho y la respuesta institucional; ii) el principio de la finalidad tutelar y resocializadora de las medidas que se han de imponer a los menores de edad como consecuencia de su responsabilidad penal, principio que conlleva la

responsables penalmente por sus conductas, tomando como fundamento de su argumentación instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

410. En desarrollo del principio de igualdad, en sentencia C-799/05, la Corte declaró exequible la expresión "y proteger, especialmente, a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta" contenida en el artículo 4 de la Ley Nº 906 de 2004. Al respecto señaló que "la obligación de los servidores judiciales establecida en el artículo 4 de la Ley Nº 906 de 2004 no es más que el desarrollo del precepto constitucional contenido en el inciso final del artículo 13 superior, como expresión del derecho a la igualdad material que protege de manera especial a las personas que estén en situación de desigualdad frente a los demás, por sus condiciones de debilidad manifiesta. Por lo tanto, no autoriza discriminaciones prohibidas por la Constitución, sino medidas de protección permitidas por la Carta, que se efectúan en cada caso concreto conforme a las leyes vigentes".

3. Avance administrativo

411. La instauración en el país del Sistema Penal Acusatorio ha conllevado para el Estado colombiano un inmenso esfuerzo presupuestal, en recursos humanos e infraestructura. Para el efecto se han establecido y desarrollado políticas permanentes de seguimiento y capacitación de fiscales, jueces y demás funcionarios competentes en todos los aspectos relacionados con el Sistema Acusatorio.

412. El proceso gradual previsto para la entrada en vigor del sistema culminó el 1º de enero de 2008, fecha en la cual el Sistema Penal Oral Acusatorio empezó a regir en la totalidad del territorio nacional. Para su cabal desarrollo se cuenta con toda una infraestructura a nivel nacional con salas de atención al usuario, unidades de reacción inmediata, casas de justicia, bodegas de evidencias, almacenes transitorios de evidencias, para asegurar la cadena de custodia, centros de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y centros de atención de víctimas de violencia sexual (Observación general Nº 14 del Comité de Derechos Humanos, sobre el derecho a la vida).

413. En materia de responsabilidad penal juvenil se destaca la expedición del Decreto Nº 4652 de 2006, que estableció la implementación gradual del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en cuyo desarrollo ha participado la Procuraduría General de la Nación, de manera articulada con las demás autoridades, por intermedio de la Mesa Nacional liderada por el Consejo Superior de la Judicatura, en la que se determinan las acciones a seguir para su efectiva implementación.

---

proscripción de un enfoque represivo en su tratamiento juridicopenal; y iii) el principio de la promoción del interés superior de cada menor de edad involucrado en la comisión de hechos punibles, y del respeto de sus derechos fundamentales prevalecientes."

O. Artículo 15. Principios de legalidad, de irretroactividad y de favorabilidad de las leyes penales

1. Avance normativo

414. Con fundamento en los preceptos constitucionales señalados en el pasado informe al Comité, el nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley Nº 906 de 2004) contempla los principios de legalidad, irretroactividad y favorabilidad en su artículo 6, así:

> Artículo 6. Legalidad. Nadie podrá ser investigado ni juzgado sino conforme a la ley procesal vigente al momento de los hechos, con observancia de las formas propias de cada juicio.
>
> La ley procesal de efectos sustanciales permisiva o favorable, aun cuando sea posterior a la actuación, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.
>
> Las disposiciones de este código se aplicarán única y exclusivamente para la investigación y el juzgamiento de los delitos cometidos con posterioridad a su vigencia.

415. Estos principios igualmente se aplican en el marco del proceso de responsabilidad penal de los adolescentes, Ley Nº 1098 de 2006, particularmente en los artículos 151, que regula el derecho al debido proceso y a las garantías judiciales, y 152, sobre el principio de legalidad.

2. Avance jurisprudencial

416. En virtud del cambio de sistema procesal penal, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en auto de 4 de mayo de 2005 (Sala de Casación Penal), aclaró el tema de la aplicación favorable de las normas del nuevo Código, señalando que las normas que se dictaron en el marco del sistema acusatorio colombiano son susceptibles de aplicarse por favorabilidad a casos que se encuentren gobernados por el Código de Procedimiento Penal anterior, a condición de que no se refieran a instituciones propias del nuevo modelo procesal y de que los referentes de hecho en los dos procedimientos sean idénticos[115].

P. Artículo 16. Personalidad jurídica de todo ser humano

1. Avance normativo

417. En desarrollo del principio de la personalidad jurídica se ha avanzado normativamente con la expedición de la Ley Nº 721 de 2001 que establece modificaciones en los procesos de establecimiento de la paternidad o maternidad, para lo cual se contempla la práctica de exámenes científicos que determinen un índice de probabilidad superior al 99%.

418. Igualmente, se expidió la Ley Nº 1060 de 2006, por la cual se modifican las normas que regulan la impugnación de la paternidad y la maternidad.

---

[115] Corte Suprema de Justicia, Cas Penal, auto, 4 de mayo de 2005, Rad. 19094, Magistrado ponente: Yesid Ramírez Bastidas.

2. Avance jurisprudencial

419. La Corte Constitucional ha desarrollado de manera amplia el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica a través de su jurisprudencia, con miras a protegerlo y garantizarlo.

420. En tal sentido, señalamos a título de ejemplo la sentencia T-1229 de 2001, en la cual la Corte reitera que la filiación es uno "de los atributos de la personalidad jurídica, puesto que ella está indisolublemente ligada al estado civil de la persona, y que, en este sentido, las personas tienen dentro del derecho constitucional colombiano, un verdadero "derecho a reclamar su verdadera filiación", "como acertadamente lo denominó, durante la vigencia de la anterior Constitución, la Corte Suprema de Justicia".

421. Sobre el tema igualmente vale destacar la sentencia T-277 de 2002 a través de la cual la Corte recuerda que el derecho a la personalidad jurídica "no se reduce únicamente a la capacidad de la persona humana a ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones sino que comprende, además, la posibilidad de que todo ser humano posea, por el simple hecho de existir e independientemente de su condición, determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujeto de derecho"[116].

422. Al respecto la Corte, retomando la doctrina constitucional, señala:

> En este mismo contexto, señala la doctrina constitucional que el derecho a la personalidad jurídica guarda íntima relación con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la identidad personal, en cuanto ambos representan expresiones de libertad; proyectada en valores o atributos de la individualidad personal y de la distinción del sujeto frente a los demás[117].
>
> Igualmente, destaca la Corte la importancia del registro si se tiene en cuenta que mediante él se adquiere oficialmente otro de los atributos esenciales de la personalidad: el nombre.
>
> (…) se tiene que el estado civil comporta un atributo propio de la persona, inherente y consustancial al derecho a la personalidad jurídica y al nombre que, en el caso de los menores, reviste el carácter de derecho fundamental y prevalente. Por ello, según lo ha dicho la Corte, "el hecho de que el menor tenga certeza de quien es su progenitor constituye un principio de orden público y hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica"[118].

3. Avance administrativo

423. En materia de registro civil el Estado ha desarrollado un programa de documentación dirigido a toda la población y en particular a la población en condiciones de vulnerabilidad,

---

[116] Sentencia C-109/95 Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

[117] Cfr. sentencias T-477/95 y T-293/98, entre otras.

[118] Sentencia T-979/2001, Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

población desplazada y comunidades en riesgo, a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

424. El proyecto hizo especial énfasis en poblaciones desplazadas por la violencia retornadas y en la población que vive en zonas muy apartadas de la geografía nacional y afectada por emergencias naturales, con una atención preferencial a niños, niñas, mujeres y poblaciones indígenas y afrodescendientes.

425. Solo en 2006 se trabajó en 58 municipios ubicados en 12 departamentos en los cuales se atendieron 85.502 personas de las cuales 7.996 recibieron registro civil, 60.334 tarjeta de identidad y 17.172 cédula de ciudadanía.

426. En 2007, las jornadas de documentación cubrieron 85.600 personas en 55 municipios y 15 departamentos. En este año, como en 2006, se hizo énfasis en la población de menores de edad con registro civil y tarjeta de identidad, 20.048 obtuvieron el registro civil, 46.692 tarjetas de identidad y 18.860 adultos tramitaron su cédula de ciudadanía.

427. Este proyecto se adelantó con el concurso y apoyo de la cooperación internacional brindada por el ACNUR, la OIM y el UNICEF, entre otros.

428. El desafío es llegar a todas las regiones del país, en particular a aquellas regiones de difícil acceso, con las limitaciones presupuestales existentes, para lo cual deben plantearse nuevas alianzas estratégicas que fortalezcan el proyecto.

429. Por otro lado, en cumplimiento de la sentencia T 810/00, la Procuraduría General de la Nación avanzó, a través de un comité interinstitucional de seguimiento a la práctica de pruebas de ADN, en el diseño e implementación de un nuevo procedimiento para la realización de dichas pruebas, permitiendo con ello la descongestión de los despachos judiciales los cuales, para el año 2006, tenían cerca de 50.000 procesos de investigación de paternidad y otros represados por falta de prueba de ADN.

Q. Artículo 17. Derecho a la intimidad, a la protección de la correspondencia privada, la inviolabilidad del domicilio y la protección de la honra

1. Avance normativo

430. El marco normativo penal expuesto en el quinto informe periódico continúa vigente. No obstante, es menester advertir que en virtud de la Ley Nº 890 de 2004 se aumentaron las penas en una tercera parte en el mínimo y la mitad en el máximo.

431. Adicionalmente, vale mencionar que el Congreso de la República aprobó una nueva ley estatutaria que regula el llamado "Derecho de Hábeas Data" que está previsto en el artículo 15 de la Constitución política colombiana, que tiene como principal objetivo poner en equilibrio el conflicto entre el derecho que tiene el ciudadano a conocer, actualizar y rectificar la información que sobre él exista en las bases de datos y el derecho colectivo y general de información.

432. El proyecto se encuentra en control formal por parte de la Corte Constitucional. Una vez haya surtido este trámite se procederá a la sanción presidencial.

2. Avance jurisprudencial

433. En relación con el principio de la inviolabilidad del domicilio se destaca la sentencia C-519 de 2007 de la Corte Constitucional a través de la cual se declaró la inexequibilidad del numeral 4 del artículo 230 de la Ley Nº 906 de 2004, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal". Para la Corte la disposición demandada desconoce los artículos 28 y 250, numeral 2, de la Constitución, pues permite el allanamiento y registro de inmuebles, naves o aeronaves sin mandamiento escrito de autoridad judicial competente, en eventos distintos a los contemplados en el artículo 32 superior, y desconoce la competencia que en la materia le fue asignada a otras autoridades judiciales.

434. La Corte señala en su fallo que:

> (…) la protección de los derechos fundamentales, como principio democrático, preside el ordenamiento constitucional colombiano, emergiendo la inviolabilidad del domicilio como extensión de la libertad personal y rodeándola de un cúmulo de requisitos para que excepcionalmente se pueda afectar con la práctica de un registro o allanamiento, más allá del evento que la Constitución prevé cuando se persigue al sorprendido en flagrante delito.
>
> La Carta política le impone al legislador el deber jurídico de precisar y concretar aquellas circunstancias en que pueda autorizarse que una autoridad judicial expida la orden de allanamiento o registro domiciliario, para que pueda realizarla la Policía Judicial, que se encuentra al servicio de la Fiscalía y de los jueces, siempre con sujeción a la ley.

435. Igualmente, frente a violaciones contra la honra y el buen nombre vale mencionar la sentencia C-392 de 2002, en la cual la Corte Constitucional fundada en el carácter fundamental de tales derechos, señaló que independientemente de la existencia de mecanismos de protección en materia penal, "cuando se presentan violaciones a la honra y al buen nombre de las personas que, sin llegar a constituir formas de injuria o de calumnia, (…) será posible invocar la acción de tutela, cuando ello sea necesario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable".

436. En el mismo fallo la Alta Corporación señala:

> La jurisprudencia de la Corte en este campo ha señalado asimismo que la protección del derecho a la honra, entendida como la estimación o deferencia con la que cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que le conocen y le tratan, en razón a su dignidad humana, es un derecho que debe ser protegido con el fin de no menoscabar el valor intrínseco de los individuos frente a la sociedad y frente a sí mismos, y garantizar la adecuada consideración y valoración de las personas dentro de la colectividad.

437. Por último es importante advertir que la jurisprudencia de la Corte se ha referido en reiteradas oportunidades al tema del derecho a la rectificación, como garantía de los derechos a la intimidad personal y familiar y al buen nombre protegidos por el Estado. Al respecto la Corte en sentencia T-437 de 2004 señaló: "El derecho de rectificación además de su primordial virtualidad de defensa de los derechos o intereses de quien solicita la rectificación como afectado, supone un complemento a la garantía de la opinión pública libre, ya que favorece el

interés colectivo en la búsqueda y recepción de la verdad que aquel derecho fundamental protege".

R. Artículo 18. Libertades de pensamiento, conciencia y religión

1. Avance normativo

438. De conformidad con la Constitución nacional y la Ley Nº 133 de 1994, la libertad de cultos comprende los siguientes elementos:

a) La libertad de profesar cualquier creencia religiosa libremente escogida, de cambiar de religión o de no profesar ninguna.

b) La posibilidad de practicarla sin perturbación o coacción externa, de realizar actos de oración y de culto, de recibir asistencia religiosa de la propia confesión en cualquier lugar, incluso los de reclusión, cuarteles y centros médicos, de conmemorar festividades, de recibir sepultura digna conforme a los ritos y preceptos de la religión del difunto y a sus deseos o a los de su familia.

c) El derecho a contraer matrimonio y a establecer una familia conforme a la religión que se profesa y a sus normas, de recibir e impartir libremente educación religiosa o de rehusarla, de determinar, de conformidad con la propia convicción, la educación de los hijos menores o la de los incapaces bajo su dependencia.

439. Con fundamento en este marco normativo del cual se dio cuenta en el V informe de Colombia al Comité de Derechos Humanos, durante el período objeto de observación se ha avanzado normativamente así.

440. El Código Penal, Ley Nº 599 de 2000, prevé entre de los delitos contra el sentimiento religioso y el respeto a los difuntos, el delito de violación a la libertad religiosa (art. 201); el de impedimento y perturbación de ceremonia religiosa (art. 202); daños y agravios a personas o a cosas destinadas al culto (art. 203); e irrespeto a cadáveres (art. 204).

441. Adicionalmente, en desarrollo del principio de la libertad religiosa se expidió el Decreto Nº 4500 de 2006, por el cual se establecen normas sobre la educación religiosa en los establecimientos oficiales y privados de educación preescolar, básica y media. En su artículo 5 dispone que los estudiantes ejercen su derecho a la libertad religiosa al optar o no por tomar la educación religiosa que se ofrece en su establecimiento educativo. Esta decisión deberá ser adoptada por los padres o tutores legales de los menores o por los estudiantes si son mayores de edad.

2. Avance jurisprudencial

442. Ha sido prolífica la jurisprudencia en materia de libertad religiosa, vista desde diversos ámbitos. Precisamente la Corte Constitucional en materia penitenciaria y carcelaria del país ha tutelado el derecho a la libertad de culto a través de fallos como la sentencia T-376 de 2006, en la cual señaló que "estima que el Director de la Penitenciaria Doña Juana de la ciudad de La Dorada ha debido constatar si la Iglesia a la que pertenece el demandante estaba o no reconocida, y una vez verificado que efectivamente lo estaba, proporcionar al demandante, en

igualdad con las demás confesiones religiosas presentes en el penal, un espacio de tiempo y lugar para desarrollar las actividades religiosas propias de su confesión, junto con los demás seguidores de la doctrina de la Iglesia Pentecostés Unida Internacional, siempre y cuando fueran atendidas por el ministro de culto de la Iglesia en cuestión, debidamente acreditado conforme a las normas vigentes".

443. Continúa la Corte señalando: "La tutela se concede por razones de igualdad y para evitar discriminaciones entre las distintas confesiones religiosas que son atendidas en el centro carcelario, pues, habiéndose demostrado que la Iglesia Pentecostés Unida internacional aparece inscrita en el Registro Público de Entidades Religiosas, debe concedérsele el derecho a ejercer su culto en iguales circunstancias que a las demás entidades religiosas, y sin discriminación respecto de las condiciones de ejercicio de la libertad de cultos".

3. Avance administrativo

444. En Colombia existen un total de 810 entidades religiosas inscritas en el registro público que lleva para el efecto el Ministerio del Interior y de Justicia.

445. En virtud del volumen de las solicitudes de expedición de personería jurídica especial y extensión de sus efectos, aunado al requerimiento de otros trámites como los de modificación de estatutos e inscripción del representante legal, y teniendo en cuenta que el término que dispone la entidad para efectuar dicho estudio es perentorio, se hizo necesario crear un instrumento a través del cual se hiciera más expedito el reconocimiento jurídico de las entidades religiosas por parte del Estado.

446. En este orden de ideas, se proyectó el Decreto Nº 505 del 5 de marzo de 2003, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley Nº 133 de 1994, otorgándose la posibilidad de que los efectos jurídicos de las personerías jurídicas especiales ya reconocidas se puedan extender a sus entidades religiosas afiliadas o asociadas, buscando garantizar la celeridad en el estudio del reconocimiento jurídico de las entidades religiosas.

447. En ejercicio del control preventivo la Procuraduría General de la Nación adelanta un especial seguimiento al cumplimiento de los deberes de garantía y respeto del derecho a la libertad religiosa y de cultos en centros educativos, hospitalarios, asistenciales y carcelarios del Estado.

448. Esa vigilancia se ejerce de manera especial en las Secretarías de Educación que deben garantizar que a todos los estudiantes y sus familias se les respeten y garanticen dichos derechos, lo cual implica que no se podrá obligar a los menores de edad a recibir una educación religiosa diferente a la que profesan sus familias.

449. Asimismo, se han impartido instrucciones para monitorear y verificar la labor del Ministerio del Interior, entidad encargada de otorgar las personerías jurídicas a las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y confederaciones y asociaciones de ministros que lo solicitan.

S. Artículo 19. Libertades de opinión y expresión y responsabilidades en su ejercicio

450. El Estado colombiano cuenta con un amplio marco jurídico orientado a garantizar el derecho a la libertad de opinión y expresión, y de información y comunicación, el cual fue expuesto en el quinto informe periódico.

1. Avance normativo

451. Durante el período de observación se destaca la aprobación de la Ley Nº 814 de 2003, por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia.

452. El Gobierno nacional expidió el Decreto Nº 1981 de 2003, por el cual se reglamenta el Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora[119], con el objeto de definir las condiciones para la prestación del servicio y precisar los criterios y términos de la concesión.

453. En términos de la actividad periodística vale la pena destacar la promulgación de la Ley Nº 918 de 2004, orientada a su protección laboral y social y a definir los aspectos académicos de los títulos para su ejercicio. Esta ley es un desarrollo del artículo 73 de la Constitución nacional que establece: "La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional". Además, la norma define las condiciones para el desarrollo de esta actividad, sin perjuicio del derecho que tienen todos los ciudadanos para acceder a los medios, en forma ocasional o permanente, para aportar sus puntos de vista desde las distintas profesiones, oficios e intereses.

2. Avance jurisprudencial

454. En relación a las competencias del Ministerio de Comunicaciones en sentencia T-391 de 2007, la Corte Constitucional indicó que la entidad tiene competencias regulatorias y de inspección y vigilancia sobre la radio en Colombia, por ser un servicio público y por ser un medio de comunicación masivo sujeto a la intervención del Estado. Sin embargo afirmó que era inconstitucional aseverar que el control que el Ministerio está llamado a ejercer sobre la radio debe abarcar la forma y el contenido de las transmisiones radiales. Por estas razones consideró que conferir a una autoridad estatal la intervención sobre el contenido de las expresiones constitucionalmente protegidas equivaldría a censura, represión e imposición de modos de pensamiento sobre los ciudadanos.

455. En este orden de ideas, la Corte instó a los medios de comunicación a poner en marcha un proceso de autorregulación, en ejercicio de su autonomía, que haga manifiesta su responsabilidad social al ejercer su libertad de expresión.

---

[119] El Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora es un servicio público de telecomunicaciones, de interés social, sin ánimo de lucro, a cargo y bajo la titularidad del Estado, quien lo prestará en gestión indirecta a través de comunidades organizadas debidamente constituidas en Colombia.

456. En numerosas sentencias de la Corte Constitucional (T-460 de 2006, T-1191 de 2004, C-650 de 2003 entre otras) se ha desarrollado el alcance de la libertad de expresión, señalando que esta comprende una faceta individual y una social: "La primera se refiere al derecho que tiene cualquier persona a expresar sus pensamientos y a utilizar cualquier medio para dar a conocerlo a otra. En este sentido, comprende la libertad de manifestarse, la libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de informar, la libertad de prensa y la libertad de fundar medios masivos de comunicación. La segunda, por su parte, comprende el derecho a recibir informaciones y a conocer el pensamiento ajeno -derecho a ser informado".

457. Frente a su importancia para el fortalecimiento de la democracia ha señalado la Corte, en sentencia C-650 de 2003:

> (…) este derecho es de vital importancia para la promoción de la democracia y el desarrollo (...). En efecto, contribuye a la promoción de la democracia porque : i) hace posible la proyección de cada persona como sujeto individual y la realización de sus planes de vida -autonomía personal-; ii) permite el flujo y confrontación constante de distintas ideas y opiniones -pluralismo informativo-, lo cual permite la formación de posturas críticas y avanzar en el conocimiento de uno mismo y del mundo; iii) asegura que la sociedad cuente con información suficiente para la toma de decisiones -decisiones informadas-; iv) es condición para que los partidos políticos, sindicatos, sociedades científicas y culturales y cualquier otra agrupación que pretenda influir sobre la colectividad pueda alcanzar su cometido; v) facilita a los ciudadanos el ejercicio de control político sobre los poderes públicos y privados; vi) hace posible el principio de autogobierno, es decir, que los ciudadanos se gobiernen a sí mismos bien sea eligiendo a sus representantes o participando directamente en la toma de decisiones; y vii) promueve la resolución racional y pacífica de los conflictos.

3. Avance administrativo

458. La política estatal ha tenido un efecto decisivo en la recuperación de la seguridad de los ciudadanos y en el fortalecimiento de la libertad de información y expresión. La recuperación del monopolio de la fuerza por parte del Estado y el debilitamiento de los grupos armados organizados al margen de la ley ha significado para la mayoría de los periodistas un nuevo ambiente que facilita el libre ejercicio de su profesión y la expresión de su opinión. A este respecto vale destacar que los periodistas constituyen una de las poblaciones objeto de protección por parte del programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia al cual se hizo referencia en aparte precedente, literal F, capítulo II.

459. El nuevo escenario político ha vigorizado aún más la tradición periodística del país y está resurgiendo la actividad investigativa acerca de los problemas sociales. Prueba de este nuevo dinamismo es la participación de más de 400 trabajos en el premio anual que organizó el Círculo de Periodistas de Bogotá en el año 2008, como un reconocimiento a los mejores desempeños en las modalidades de radio, televisión, periodismo científico, fotografía y caricatura.

460. Colombia se ha destacado por tener una tradición importante en la defensa de la libertad de información y expresión y por la presencia de una gran cantidad de medios, que representan el pluralismo de la sociedad y que están protegidos por el ordenamiento constitucional, sin perjuicio de que expresen opiniones divergentes a las acciones o políticas oficiales.

461. La magnitud y diversidad de los medios de comunicación se aprecia por el siguiente inventario: 17 periódicos de circulación nacional y 27 regionales; televisión con un cubrimiento cercano al 100% del territorio nacional y un sistema de operación estatal, comercial y comunitario; 1.371 emisoras en las modalidades comercial, interés público y comunitario y cientos de revistas y boletines con temáticas informativas, políticas, deportivas, especializadas y de entretenimiento a cargo de asociaciones de profesionales, gremios, ONG y universidades, comunidades organizadas y medios independientes. Un paso importante en la democratización en el uso del espectro lo constituye el desarrollo actual de convocatorias públicas en todas las ciudades capitales de Colombia para adjudicar el servicio de radio comunitaria a organizaciones sociales sin ánimo de lucro.

462. Se destaca la aprobación en febrero de 2008 de la Política de Radio Comunitaria por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). En este documento, el Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comunicaciones y su articulación con los demás sectores, propone apoyar los procesos de participación, formación, programación, producción, gestión y organización, entre otros, en las emisoras comunitarias. Con estos adelantos, Colombia ratifica su liderazgo mundial al orientar adecuadamente los esfuerzos institucionales para promover y fortalecer el servicio de radio comunitaria.

463. Colombia es líder en el mundo en la adjudicación de licencias para los servicios de radio y televisión comunitaria. Estos medios están brindando un canal apropiado de expresión para las comunidades locales y están permitiendo, con juntas de programación como en el caso de la radio, la construcción de un nuevo tejido social que favorece la participación y libertad de información.

464. El Gobierno nacional adelanta una serie de programas tendientes a aumentar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, especialmente de aquellos que permiten la adquisición de conocimientos, la movilización masiva de todos los sectores, actores sociales y grupos comunitarios en pro de un desarrollo humano sostenible y por consiguiente de la reducción de la brecha social en nuestro país.

465. Un ejemplo de ello es el reciente lanzamiento (2008) de TV Kankuamo que se emite desde la Sierra Nevada de Santa Marta, la cual busca conservar las costumbres ancestrales de ese pueblo indígena, uno de los más golpeados por la violencia.

466. Este proyecto de la Organización Indígena Kankuama (OIK) está a cargo de 34 jóvenes de la comunidad que recibieron capacitación en diseño, producción y gestión de la televisión étnica por la Universidad del Magdalena y apoyo financiero por la Comisión Nacional de Televisión (CNT) que destinó 300 millones de pesos para el diseño del proyecto.

467. La política de acceso a los servicios de telecomunicaciones tiene una correlación con la promoción del derecho a la libertad de expresión que se fundamenta en la democratización en el uso de los nuevos avances tecnológicos. En este aspecto vale la pena señalar los avances del Gobierno colombiano en materia de telecomunicaciones sociales, y el significado que tienen por integrar a amplios sectores de la población a los beneficios de la era de la información, a mejorar el conocimiento ciudadano en la apropiación de las nuevas tecnologías, a ampliar sus niveles de información para que pueda tomar una acción consciente en la solución de los problemas comunitarios, en fin a potenciar su papel como ciudadano.

468. En esa perspectiva, vale mencionar el proyecto "Gobierno en Línea", que tiene como imperativo el trabajo integrado entre las instituciones del Estado con el fin de proporcionar una mejor atención y participación de los ciudadanos, contar con procesos administrativos más eficientes y prestar servicios efectivos a la ciudadanía. Específicamente en lo relacionado con libertad de opinión y expresión, se presentan los principales logros y mejores prácticas en desarrollo de la estrategia de "Gobierno en Línea":

a) El 100% de las instituciones públicas del orden nacional cuentan con un sitio en Internet (fase de información) y avanzan en todas las fases, en lo cual se destaca para la libertad de opinión y expresión la oferta de mecanismos que acercan al ciudadano con la administración y le posibilitan contactarla (fase de interacción) y el incentivo a la ciudadanía a contribuir en la construcción y seguimiento de políticas, planes, programas y temas legislativos, así como a participar activa y colectivamente en la toma de decisiones (fase de democracia). Un ejemplo claro, es la plataforma electrónica para la construcción colectiva del Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2006-2015, reconocida por la Organización de los Estados Americanos como la mejor solución de Gobierno electrónico en América Latina y el Caribe para la participación ciudadana.

b) En el orden territorial, para la fase de información se ha beneficiado de manera directa a 1.046 municipalidades de las 1.098 del país, las cuales han recibido conectividad, equipos, aplicativo para el sitio web, correos electrónicos institucionales y el acompañamiento y la capacitación necesarios para que las administraciones municipales puedan crear y mantener su propio sitio web, todos bajo el formato www.municipio-departamento.gov.co. Las 48 restantes han contado con recursos para desarrollar sus propios sitios en Internet. De acuerdo con estudios de la Comisión Económica para América Latina sobre sitios web municipales en América Latina, lo anterior posiciona a Colombia en el 2008 como el primer país de Latinoamérica en tener la totalidad de municipalidades en Internet.

c) El Portal del Estado Colombiano (PEC), www.gobiernoenlinea.gov.co, es el punto de acceso integrado en Internet a toda la información, servicios y trámites que las entidades públicas nacionales, departamentales y territoriales ofrecen en sus propios sitios en Internet; a través del PEC los ciudadanos pueden comunicarse e interactuar con las entidades que allí se encuentran enlazadas.

d) El Portal Único de Contratación (PUC), www.contratos.gov.co, es el punto integrado de consulta de información sobre los procesos contractuales que gestionan las entidades públicas. Su objetivo es promover la transparencia, eficiencia y uso de TIC en la publicación por Internet de las adquisiciones públicas, así como mejorar las formas de acceso a la información respecto de lo que compra y contrata el Estado. Facilita el control social a los procesos de contratación que inician las entidades, por parte de la ciudadanía en general y de las veedurías ciudadanas, conociendo con quién, por cuánto, cómo, cuándo y para qué determinada entidad está contratando, como lo indica la Resolución Nº 002507 del 6 de octubre de 2006, emitida por el Ministerio de Comunicaciones, en la cual se definen los mecanismos de publicidad en el Portal Único de Contratación en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto Nº 2434 de 2006.

T. Artículo 20. Prohibición de la propaganda de guerra y de toda apología del odio nacional, racial o religioso

1. Avance normativo

469. En adición al marco normativo descrito en el quinto informe periódico de Colombia, debe destacarse que el Código Penal (Ley Nº 599 de 2000) establece como tipo penal en su artículo 458 la "instigación a la guerra", definida como la conducta dirigida a provocar contra el país guerra u hostilidades de otra u otras naciones.

470. Además vale destacar el tipo penal de "apología del genocidio" contenido en el artículo 102 del Código Penal que a su tenor dispone: "El que por cualquier medio difunda ideas o doctrinas que propicien o justifiquen las conductas constitutivas de genocidio, o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras de las mismas, incurrirá en prisión (…)".

U. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica

1. Avance normativo

471. El nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley Nº 1098 de 2006) contempla en su artículo 32 el derecho de asociación y reunión, que puede ser ejercido por los niños, las niñas y los adolescentes con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos o de cualquier otra índole, sin más limitaciones que las que imponen la ley, las buenas costumbres, la salubridad física o mental y el bienestar del menor.

472. De acuerdo con la norma este derecho comprende especialmente el de formar parte de asociaciones, inclusive de sus órganos directivos, y el de promover y constituir asociaciones conformadas por niños, las niñas y los adolescentes.

2. Avance jurisprudencial

473. La Corte Constitucional con fundamento en el artículo 37 de la Constitución política[120] ha analizado las restricciones legales frente al derecho de reunión, con el fin de garantizar tal derecho. Así en fallos como la sentencia C-711 de 2005, ha señalado en torno a normas de carácter policivo que estas no limitan ni restringen el derecho fundamental de reunión como quiera que no contienen cosa distinta que mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales, en aras de la convivencia pacífica, teniendo en cuenta la función eminentemente preventiva y persuasiva, que por mandato constitucional corresponde ejercitar a la Policía Nacional. En esa línea el requisito legal del anuncio previo a la realización de reuniones y desfiles públicos es declarado por la Corte como constitucional.

474. Al respecto la Corte hace la siguiente distinción: "La exigencia legal del anuncio previo declarada constitucional por esta Corporación en la sentencia C-024 de 1994, se circunscribe a

[120] Artículo 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

las reuniones públicas y a los desfiles que se realicen en sitios públicos o de uso público, lo que implica que requisitos de tal índole no pueden exigirse tratándose de reuniones privadas, ni para manifestaciones o desfiles que se lleven a cabo dentro de espacios que no son públicos o de uso público, o en recintos privados".

475. De igual forma, la Corte Constitucional se ha referido al derecho de reunión de los internos en las cárceles y penitenciarias en varias oportunidades. En sentencia T-881 de 2002, reiterada en la T-896A de 2006, la Corporación ha señalado:

> (…) en razón de la especial relación de sujeción en que se encuentran los reclusos respecto del Estado, el ejercicio de los derechos fundamentales no siempre comporta el mismo grado de protección, pues claramente se encuentran tres niveles perfectamente identificables, a saber: i) aquellos derechos que no pueden limitarse ni suspenderse por el hecho de que su titular se encuentre recluido. Esos derechos hacen parte de la naturaleza humana y no distinguen las condiciones subjetivas de los titulares; (…) ii) derechos que, como consecuencia del régimen jurídico especial a que están sometidos los reclusos, se encuentran transitoriamente suspendidos (…) como la libertad personal, la libre locomoción y los derechos políticos para las personas que han sido condenados; (…) iii) derechos limitados, en tanto que a pesar de que el interno goza del derecho, su ejercicio no es pleno por lo que debe soportar las restricciones inherentes a la condición de persona privada de la libertad. Dentro de estos derechos, ha dicho la jurisprudencia, se encuentran los de asociación, reunión, trabajo, intimidad familiar y personal, inviolabilidad de correspondencia y libre desarrollo de la personalidad.

476. En relación con estos últimos, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que sus limitaciones están sometidas a la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas de derechos fundamentales, pues a pesar de que "la condición de prisionero determina una drástica limitación de los derechos fundamentales, dicha limitación debe ser la mínima necesaria para lograr el fin propuesto. Toda limitación adicional debe ser entendida como un exceso y, por lo tanto, como una violación de tales derechos. La órbita de los derechos del preso cuya limitación resulta innecesaria, es tan digna de respeto y su protección constitucional es tan fuerte y efectiva como la de cualquier persona no sometida a las condiciones carcelarias"[121].

V. Artículo 22. Libertad de asociación, en particular de asociación sindical

1. Avance normativo

477. La Ley Nº 599 de 2000 (Código Penal) prevé en el artículo 200 el tipo penal de "violación de los derechos de reunión y asociación"[122].

---

[121] Corte Constitucional, sentencia T-596 de 1992.

[122] El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en multa.

478. Igualmente se destaca la expedición del Decreto Nº 657 de 2006, por medio del cual se reglamenta el contrato sindical, para que los sindicatos de trabajadores tengan la posibilidad de ser empresarios y, de esta manera, tener mayor participación en la gestión de las empresas en las cuales laboran.

2. Avance jurisprudencial

479. Por vía de Acción de Tutela, el Alto Tribunal Constitucional en sentencia T-742 de 2003 trató el principio de la no discriminación en el marco laboral, específicamente en el ámbito de la asociación sindical y ha reiterado su jurisprudencia en esa materia.

480. La Corte Constitucional en sentencia T-285 de 2006 reiteró el carácter fundamental del derecho a la libertad sindical, recordando los preceptos constitucionales y los instrumentos internacionales que lo consagran y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como la Declaración Universal de Derechos Humanos que reconoce a toda persona el derecho de reunión y asociación pacíficas, al igual que el de fundar sindicatos y afiliarse a ellos (arts. 20.1 y 23.4) y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre otros.

481. Además la Corte, mediante reiterada jurisprudencia sobre la materia, ha señalado con claridad que la Constitución de la OIT y sus Convenios Nos. 87 y 98 hacen igualmente parte del bloque de constitucionalidad, señalando que "versan sobre derechos que no pueden ser suspendidos ni aun bajo los estados de excepción[123]".

482. La noción de bloque de constitucionalidad, en punto a los Convenios Nos. 87 y 98 de la OIT, en la jurisprudencia de esta Corte, y su evolución se condensa en la sentencia C-401 de 2005.

---

[123] Sentencia T-568 de 1999, Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Al respecto de esta decisión, en la sentencia C-401 de 2005 esta Corte señala: "En la sentencia T-568 de 1999, Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz, se planteó por primera vez la integración de los convenios internacionales del trabajo al bloque de constitucionalidad para tratar sobre asuntos estrictamente laborales. La sentencia, que versó sobre el despido de trabajadores sindicalizados de las Empresas Varias de Medellín que continuaron participando en un cese de labores -a pesar de que la asamblea permanente que habían convocado había sido declarada ilegal por el Ministerio del Trabajo- concedió el amparo impetrado. En la *ratio decidendi* de la providencia se expresó que, al analizar el caso, las autoridades gubernamentales y judiciales habían desconocido el derecho aplicable, por cuanto no habían atendido lo dispuesto en los convenios internacionales del trabajo y en los tratados de derechos humanos". En consecuencia, la Sala Cuarta de Revisión dispuso revocar las sentencias que revisaba y en su lugar entre otras declaraciones, resolvió: i) ordenar a las Empresas Públicas de Medellín reintegrar a 209 trabajadores; y ii) condenar *"in genere"* a la accionada a pagar al Sindicato actor una indemnización".

3. Avance administrativo

483. En Colombia hay más de 830.000 trabajadores sindicalizados[124] y 7.640 sindicatos registrados en el Ministerio de Protección Social, a 31 diciembre de 2007. Solo en el año 2007, un total de 73 nuevos sindicatos fueron registrados.

484. El Gobierno nacional ha implementado políticas tendientes a la protección de los sindicalistas, lo cual ha implicado un gran esfuerzo en materia de recursos humanos y presupuestales.

485. El Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, creado en 1997 para proteger a población vulnerable, incluidos los sindicalistas, ha sido fortalecido en el presupuesto desde el año 2002 alcanzando los 42 millones de dólares de los EE.UU. en 2008. Desde su creación el número de sindicalistas cubiertos anualmente por el programa creció de 84 a más de 1.900 en el 2007.

486. El Programa de Protección cuenta con una Comisión Evaluadora integrada por un representante de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Protección (incluidos los sindicalistas), un delegado de la Vicepresidencia de la República, del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, de la Policía Nacional, del Viceministro del Interior, de la Procuraduría y el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y de Justicia. Igualmente forman parte de él, un delegado de la OIT y de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esta Comisión tiene varios objetivos, entre ellos, reforzar la seguridad de los beneficiarios de los programas de protección, manejar escoltas, realizar cursos de seguridad preventiva, y diseñar una propuesta para la creación de un Centro de Atención de Emergencias.

487. De otro lado, la implementación de la política de la seguridad democrática ha permitido una reducción general de la violencia en el país que igualmente se ha traducido en un decremento en la violencia contra los sindicalistas del país que entre 2001 y 2007 se redujo en un 80%. No obstante, la situación continúa siendo preocupante y el Gobierno ha señalado que la meta debe ser cero homicidios de sindicalistas.

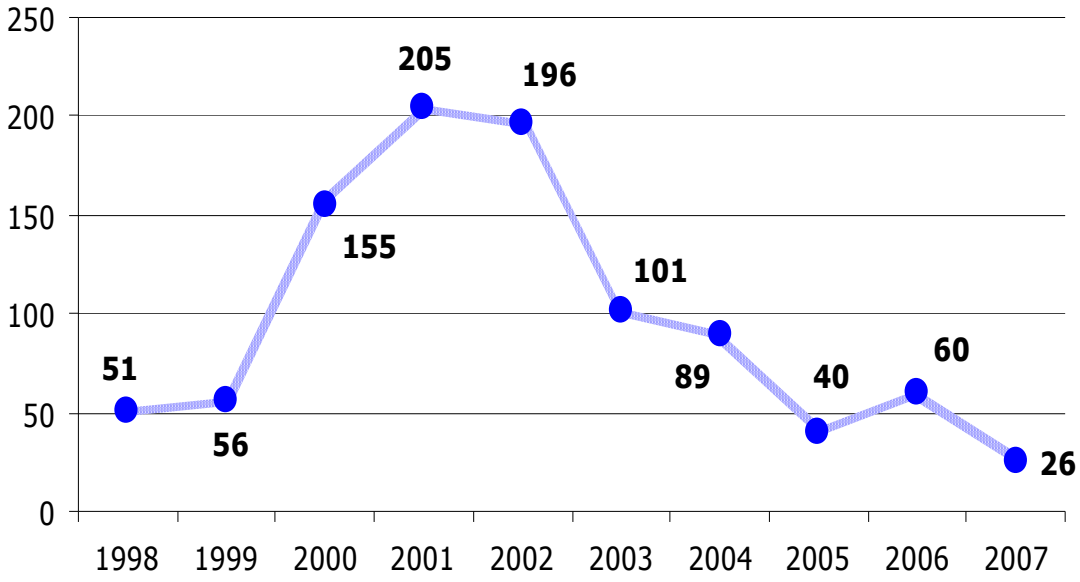
488. En materia judicial, en octubre de 2006 la Fiscalía General de la Nación creó una Subunidad en la Unidad de Derechos Humanos para investigar de manera específica 1.262 casos de hechos delictivos contra sindicalistas, de los cuales se priorizaron un total de 187 casos, seleccionados por los propios sindicatos. Esta Subunidad comenzó a operar en el mes de febrero de 2007 y hasta el mes de abril de 2008 se habían abierto investigaciones por 724 casos.

489. En enero de 2008 el Gobierno nacional asignó de manera extraordinaria fondos con destino a la Fiscalía General de la Nación por casi 50 millones de dólares de los EE.UU. para los próximos dos años. Estos recursos han permitido la creación de 2.165 nuevos cargos, particularmente para incluir 418 fiscales más, 545 investigadores y 1.202 cargos de personal operacional. La Subunidad de delitos contra sindicalistas igualmente fue objeto de fortalecimiento en el marco de este proceso.

---

[124] Escuela Nacional Sindical.

Homicidios de sindicalistas



Fuente: Ministerio de Protección Social consultado el 19 de mayo de 2008.

490. Paralelamente se ha venido desarrollando una política de sindicalismo participativo. El Gobierno nacional con la expedición del Decreto Nº 657 de 2006 estableció la posibilidad de que a través del contrato sindical se permita que las actividades y servicios que antes desarrollaban particulares y terceros las puedan realizar los trabajadores de la empresa. Así, los sindicatos no solo pueden obtener la utilidad del trabajo contratado con mayores ingresos, el fortalecimiento de su organización, la posibilidad de generar más trabajo. Se abre paso al cambio de un sindicalismo reivindicatorio a uno de participación, en el cual los trabajadores y los sindicatos tengan la posibilidad de ser empresarios.

491. Cabe destacar que, en 2003, en un marco de garantías y libertades electorales, miembros de sindicatos lograron en elecciones locales, regionales y parlamentarias cargos como: la alcaldía de la capital de Colombia, el tercer cargo de elección popular más importante, las gobernaciones de varios departamentos -entre ellas la del tercer departamento en importancia en el país[125]-, las alcaldías de otras ciudades capitales que se suman a los siete escaños en el Senado de República en el año 2002.

492. Igualmente vale destacar que el Gobierno ha construido una relación de colaboración con la OIT y ha expandido mecanismos de consulta a nivel nacional. Estos esfuerzos han contribuido a un relacionamiento en un clima de seguridad y respeto mutuo.

493. Durante el año 2005 el Gobierno colombiano le extendió una invitación para visitar a Colombia al Presidente del Comité de Libertad Sindical y a los Vicepresidentes, Trabajador y Empleador de la Comisión de Normas de la Conferencia de la OIT, con el objetivo de que

[125] Departamento del Valle del Cauca.

conocieran de primera mano la situación de la libertad sindical, el derecho de asociación y negociación colectiva en nuestro país.

494. Tras la visita y por iniciativa del Gobierno de Colombia, se firmó en junio de 2006 en el marco de la Conferencia Anual de la OIT en Ginebra (Suiza) el "Acuerdo Tripartito por la Libertad de Asociación y la Democracia", entre los sindicatos colombianos, los empresarios y el Gobierno, incluyendo entre los compromisos el establecimiento de una presencia permanente de la OIT en Colombia.

495. Se acordó además, que el Gobierno nacional destinaría recursos por valor de 4.500 millones de pesos en un plazo de dos años para la ejecución del Proyecto de Asistencia Técnica para la Promoción del Trabajo Digno y Decente a nivel Nacional. Estos recursos de han incluido en el Presupuesto General de la Nación para el año 2007.

496. Dicho proyecto cuenta con cuatro subproyectos: a) Fortalecimiento del diálogo social, los derechos fundamentales en el trabajo y la inspección, vigilancia y control del trabajo en Colombia; b) Capacitación técnica empresarial a 2.000 jóvenes desplazados a nivel nacional; c) Implementación de programas de generación de empleo para mujeres pobres a nivel nacional; d) Capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la promoción del desarrollo económico local (PRODEL) a nivel nacional.

497. Adicionalmente, se han establecido mecanismos de consulta y reuniones regulares entre los sindicatos, empleadores y el Gobierno nacional, Presidente de la República, Vicepresidente y el Ministro de Protección, entre las cuales se encuentra la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, así como las Subcomisiones Departamentales y Comités Asesores por Sectores Económicos.

498. El Gobierno recientemente expidió el Decreto Nº 427 de 2008, que permite la presencia permanente de un delegado de la OIT en dichas comisiones y comités.

W. Artículo 23. Protección de la familia y el matrimonio

499. El quinto informe periódico de Colombia presentaba de manera amplia el marco constitucional en el tema de familia y matrimonio. No obstante, vale ratificar que el artículo 42 de la Constitución política señala a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad, la cual se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

1. Avance normativo

500. La Ley Nº 750 de 2002, prevé, como una medida de protección a la familia, la ejecución de la pena privativa de la libertad de la mujer cabeza de familia, en el lugar de su residencia o en su defecto en el lugar señalado por el juez en caso de que la víctima de la conducta punible resida en aquel lugar, siempre que se reúnan unos requisitos. Esta norma busca garantizar los derechos de los menores y facilitar a la mujer cabeza de familia cumplir con sus obligaciones como tal.

501. La Ley Nº 882 de 2004 modifica la Ley Nº 599 de 2000, Código Penal, en el tema de violencia intrafamiliar. En su artículo 229 la define como "el maltrato físico, psíquico o sexual

causado a cualquier miembro de su núcleo familiar", y establece, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, una pena de prisión de uno a tres años, pena que se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando el maltrato recaiga sobre un menor o una mujer (Observación general Nº 14 del Comité de Derechos Humanos).

502. Con el fin de brindar una protección integral a la familia se aprobó la Ley Nº 854 de 2003 que regula la figura de la afectación a vivienda familiar de un inmueble adquirido en su totalidad por uno o ambos cónyuges, antes o después de la celebración del matrimonio destinado a la habitación de la familia. Vale advertir que los inmuebles afectados a vivienda familiar solo podrán enajenarse, o constituirse gravamen u otro derecho real sobre ellos con el consentimiento libre de ambos cónyuges, el cual se entenderá expresado con su firma.

503. Asimismo, a través de la Ley Nº 861 de 2003, se establece un mecanismo de protección a favor de la familia para que el único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer o al hombre[126] cabeza de familia, no pueda ser embargado.

504. Otro avance es la Ley Nº 1060 de 2006, por la cual se modifican las normas que regulan la impugnación de la paternidad y la maternidad. Reforma el artículo 213 del Código Civil, en el sentido de incluir en de la presunción de filiación a los hijos nacidos durante la unión marital de hecho.

505. La Ley Nº 1181 de 2007, que modifica la Ley Nº 599 de 2000 (Código Penal) en lo relativo al delito de "inasistencia alimentaria", definida como la sustracción sin justa causa de la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, padre adoptante, hijo adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente. La comisión de este delito será sancionada con pena de prisión de entre 16 y 54 meses y multa de entre 13,33 y 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor de edad, dicha pena se aumentará a entre 32 y 72 meses de prisión y multa de entre 20 y 37,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. Avance jurisprudencial

506. Igualmente, mediante sentencia C-184/03, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 1 de la Ley Nº 750 de 2002[127] en el entendido de que, cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley, la prisión domiciliaria y trabajo comunitario podrán ser concedidos por el juez a los hombres que, de hecho, se encuentren en la misma situación que una mujer cabeza de familia, para proteger, en las circunstancias específicas del caso, el interés superior del hijo menor de edad o del hijo impedido". La Corte extendió las prerrogativas que beneficiaban a la mujer cabeza de familia a los hombres que se encontraran en la misma situación.

---

[126] Ver nota sentencia C-722 de 2004, que extendió el mecanismo en el caso de los hombres cabeza de familia.

[127] Por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario.

507. Asimismo, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-722 de 2004 declaró exequible la expresión "mujer" de la Ley Nº 861 de 2003, en el entendido que el beneficio establecido en dicha ley a favor de los hijos menores de edad de la mujer cabeza de familia se hará extensivo a los hijos menores de edad dependientes del hombre que, de hecho, se encuentre en la misma situación que una mujer cabeza de familia.

508. En sentencia T-999 de 2003[128], la Corte reitera el tema de la protección especial de que deben gozar las mujeres en estado de embarazo, ratificando la importancia que tiene esa condición dentro del ordenamiento constitucional.

509. Un importante avance en materia jurisprudencial lo constituye la sentencia C-355/06 mediante la cual la Corte despenaliza la práctica del aborto en ciertas circunstancias especiales, para garantizar los derechos de las mujeres a recibir la interrupción voluntaria de su embarazo, cuando aplica alguna de las circunstancias contempladas en la sentencia. Este avance responde a la Observación general Nº 13 del Comité de Derechos Humanos, sobre la administración de justicia (artículo 14 del Pacto).

510. El fallo de la Corte Constitucional del 10 de mayo de 2006 reconoció el derecho de las mujeres al aborto legal y seguro, cuando aplica algunas de las siguientes circunstancias: a) peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico; b) grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; o c) el embarazo haya sido resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, debidamente denunciada[129].

3. Avance administrativo

511. El Estado colombiano ha desarrollado una serie de estrategias y políticas tendientes a proteger a la familia y garantizar los derechos de sus miembros.

512. Red de Protección contra la Extrema Pobreza. A través del CONPES 102 de 2006 se crea la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza que busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: a) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea; b) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas; c) generar un

---

[128] Corte Constitucional, Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.

[129] El texto del fallo en el aparte pertinente señala: "Tercero. Declarar **exequible** el artículo 122 de la Ley Nº 599 de 2000, en el entendido que no se incurre en delito de aborto cuando, con la voluntad de la mujer, la interrupción del embarazo se produzca en los siguientes casos: i) cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico; ii) cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; y iii) cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto".

marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación. La Red es una de las propuestas de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD), conformada a finales de 2004, y con esta se busca asegurar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y las metas planteadas en la Visión de Colombia 2019.

513. Programas de fortalecimiento familiar. En el marco de la acción estatal orientada al fortalecimiento de la familia como núcleo esencial y básico para el cuidado y desarrollo de los niños y niñas, el Gobierno colombiano ha desarrollado programas orientados a grupos poblacionales vulnerables sociales y económicos, centrados en la familia como eje de intervención y por ende dirigidos al beneficio de los niños y niñas en condiciones de pobreza:

a) *Familias en Acción*[130]. Este programa inició actividades en el año 2000 con el objeto de entregar de manera eficiente y eficaz un apoyo monetario directo a las familias más pobres de la población, nivel 1 SISBEN[131], y, más recientemente, a las familias desplazadas para mejorar la salud, nutrición y la educación de los menores de 18 años, a cambio del cumplimiento de requisitos en materia de escolaridad de los niños y niñas.

b) *Familias Guardabosques*. Apoya financiera y técnicamente, por un tiempo definido, a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, vinculados a o amenazados por cultivos ilícitos, que deseen erradicarlos y adelantar "alternativas productivas legales". Promueve el uso legal y sostenible de los recursos naturales, al tiempo que fortalece organizaciones comunitarias y mejora la participación democrática.

c) *Red de Seguridad Alimentaria* (RESA). Mediante este programa, dirigido a pequeños productores rurales, desplazados o en riesgo de desplazamiento, se impulsan proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo con el fin de lograr la recuperación de su capacidad productiva y estimular la permanencia en el campo y/o el retorno. Este programa es una herramienta encaminada a la generación de una cultura de producción de alimentos para el autoconsumo, que facilite el acceso, la variabilidad y la oportunidad en la dieta alimentaria de la población objetivo.

d) *Fortalecimiento a la Familia*. Promueve la formación y el desarrollo de las familias, para que cumplan con su rol social y con la crianza de los hijos. Trabaja mediante dos modalidades de atención: educador familiar y escuela para familias, en las que líderes comunitarios asumen la función de mediadores en conflictos familiares y de apoyo a las familias. En el año 2006 la modalidad de educador familiar contó con

---

[130] Entre 2000 y 2005 este programa ha beneficiado a 487.215 familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, 1.224.586 niños, y a 63.312 familias desplazadas, 139.631 niños, con una inversión superior a los 810.126 millones de pesos.

[131] Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales.

una cobertura de 693.769 usuarios, y la modalidad de escuela para familias en este mismo año tuvo un total de 596.127 usuarios.

e) *Apoyo a la Población Rural Dispersa*. Dirigido a familias, niños, niñas y adolescentes. Apoya la construcción de un proyecto de vida para ellos y las familias campesinas, entendidas como núcleo de la cohesión social y comunitaria, y del ejercicio pleno de los derechos. Con este programa se busca el mejoramiento de la situación de los niños, en asuntos de retención escolar, la prevención de la repitencia, el sentido de pertenencia y arraigo territorial, así como el fomento de prácticas, usos y costumbres rurales. La cobertura de atención para 2005 fue de 122.702 usuarios, en 2004 de 91.956 usuarios, 16.375 más que en 2002.

514. Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar - Haz Paz. Esta política se formuló con el fin de prevenir y atender la violencia intrafamiliar y sexual y maltrato infantil, explotación sexual comercial infantil de niños, niñas y adolescentes con una estrategia orientada a apoyar a los individuos, a las familias y a las comunidades en su misión de transmitir principios y valores democráticos y de convivencia, así como dotar a los núcleos básicos de la comunidad de los instrumentos apropiados para resolver los conflictos de forma pacífica, incrementar y cualificar la prestación de servicios a las familias en conflicto y a las víctimas de violencia intrafamiliar a través del trabajo articulado de las instituciones nacionales y las entidades territoriales. Al respecto, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- trabaja desde el año 2003, en la concreción y operacionalización de esta política en los territorios a través del "Plan Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar 2005" y presta asistencia técnica a los departamentos y municipios para la formulación y puesta en marcha de sus propios planes.

X. Artículo 24. Derechos de los niños y su protección[132]

1. Avance normativo

515. El más importante avance en el período objeto de observación en materia de niñez lo constituye la aprobación de la Ley Nº 1098 de 2006, por el cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos, en desarrollo de la Convención sobre los Derechos del Niño, en un marco de protección integral y de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia para el pleno goce de sus derechos.

516. La finalidad del Código es garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Señala la norma que prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

---

[132] Sobre el tema puede consultarse el primer informe presentado por Colombia sobre el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (1º de septiembre de 2008) y del Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (agosto de 2008).

517. Otro importante avance es la modificación del artículo 96 de la Constitución política mediante Acto legislativo Nº 1 de 2002. En ese sentido el legislador determinó que los hijos de colombianos nacidos en el exterior adquieren la nacionalidad colombiana por nacimiento al registrarse en un Consulado de la República sin necesidad de demostrar el domicilio en Colombia, lo anterior con el fin de evitar el fenómeno de la apátrida. Señala la norma:

> Artículo 96. [Artículo modificado por el artículo 1 del Acto legislativo Nº 1 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:] Son nacionales colombianos:
>
> 1. Por nacimiento:
>
> a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento; y
>
> b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.
>
> 2. Por adopción:
>
> a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;
>
> b) Los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que, con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieren; y
>
> c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.
>
> Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.
>
> Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

518. Se destaca igualmente la expedición de la Ley Nº 704 de 2001, norma aprobatoria del Convenio Nº 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, ratificado por Colombia el 28 de enero de 2005.

519. La Ley Nº 724 de 2001, mediante la cual se institucionaliza el Día de la Niñez y la Recreación y se dictan otras disposiciones.

520. Mediante Ley Nº 765 de 2002, se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, adoptado en Nueva York el 25 de mayo de 2000. Este instrumento fue ratificado por Colombia el 11 de noviembre de 2003, entrando en vigor para Colombia el 11 de diciembre de 2003 de acuerdo a lo previsto en el párrafo 2 de su artículo 14.

521. Adicionalmente, la Ley Nº 833 de 2003 aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la prohibición de la participación de niños en los conflictos armados, ratificado por Colombia el 25 de mayo de 2005, entrando en vigor el 25 de junio de 2005 de acuerdo a lo previsto en el párrafo 2 de su artículo 10[133].

---

[133] El Gobierno nacional al momento del depósito del instrumento de ratificación del Protocolo Facultativo, dando cumplimiento al numeral 2 del artículo 3 del Protocolo, formuló la siguiente declaración:

> "Las fuerzas militares de Colombia, en aplicación de las normas de derecho internacional humanitario, en pro de la defensa del interés superior del niño y en aplicación de la legislación doméstica, no incorporan menores de edad en sus filas, aun si existiere el consentimiento de sus padres.
>
> La Ley Nº418 de 1997, prorrogada mediante Ley Nº 548 de 1999, modificada por la Ley Nº 642 de 2001, estableció que los menores de 18 años de edad no serán incorporados a las filas para la prestación del servicio militar. A los estudiantes de 11º grado, menores de edad que, conforme a la Ley Nº 48 de 1993, resultaren elegidos para prestar dicho servicio, se les aplazará su incorporación a las filas hasta el cumplimiento de la referida edad.
>
> Si al acceder a la mayoría de edad el joven que hubiere aplazado su servicio militar estuviere matriculado o admitido en un programa de pregrado en institución de educación superior, tendrá la opción de cumplir inmediatamente su deber o de aplazarlo para el momento de la terminación de sus estudios. Si optare por el cumplimiento inmediato, la institución educativa le conservará el respectivo cupo en las mismas condiciones; si optare por el aplazamiento, el título correspondiente sólo podrá ser otorgado una vez haya cumplido el servicio militar que la ley ordena. La interrupción de los estudios superiores hará exigible la obligación de incorporarse al servicio militar.
>
> La autoridad civil o militar que desconozca esta disposición incurrirá en causal de mala conducta sancionable con la destitución.
>
> El joven convocado a filas que haya aplazado su servicio militar hasta la terminación de sus estudios profesionales, cumplirá su deber constitucional como profesional universitario o profesional tecnólogo al servicio de las fuerzas armadas en actividades de servicio social a la comunidad, en obras civiles y tareas de índole científica o técnica en las que la respectiva dependencia a la que sea adscrito necesite. En tal caso, el servicio militar tendrá una duración de seis meses y será homologable al año rural, período de práctica, semestre industrial, año de judicatura, servicio social obligatorio o exigencias académicas

522. De otro lado se debe resaltar la expedición de la Ley Nº 880 de 2004, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, de 1989, pendiente su ratificación.

523. En materia de niñez la Ley Nº 975 de 2005 (Ley de justicia y paz), mencionada en apartes precedentes, prevé entre los requisitos de elegibilidad para la desmovilización colectiva que: "Podrán acceder a los beneficios que establece la presente ley los miembros de un grupo armado organizado al margen de la ley que hayan sido o puedan ser imputados, acusados o condenados como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, cuando no puedan ser beneficiarios de algunos de los mecanismos establecidos en la Ley Nº 782 de 2002, siempre que se encuentren en el listado que el Gobierno nacional remita a la Fiscalía General de la Nación y reúnan, además, las siguientes condiciones: 10.3 Que el grupo ponga a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la totalidad de menores de edad reclutados".

524. Igualmente, en el capítulo de Derecho a la Reparación de Víctimas esta ley establece: "Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley que resulten beneficiados con las disposiciones previstas en esta ley tienen el deber de reparar a las víctimas de aquellas conductas punibles por las que fueren condenados mediante sentencia judicial".

525. En esa misma línea la Ley Nº 1106 de 2006 (que prorrogó y modificó la Ley Nº 782 de 2002 y la Nº 418 de 1997) ordena al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar diseñar y ejecutar un programa especial de protección para la asistencia de todos los casos de menores de edad que hayan tomado parte en las hostilidades o hayan sido victimas de la violencia política, en el marco del "conflicto armado interno".

526. De igual forma se debe destacar el desarrollo normativo para prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados al margen de la ley, y atención, seguimiento y acompañamiento a los desvinculados de estos grupos mediante los Decretos Nos. 395 y 4690 de 2007. Este último decreto creó la Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley.

527. Por último, la Ley Nº 1146 de 2007, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente, que prevé entre otros el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, mecanismo consultivo de coordinación interinstitucional y de interacción con la sociedad civil organizada.

---

similares que la respectiva carrera establezca como requisito de grado. Para los egresados en la carrera de derecho, dicho servicio militar podrá sustituir la tesis o monografía de grado y, en todo caso, reemplazará el servicio social obligatorio a que se refiere el artículo 149 de la Ley Nº 446 de 1998."

2. Avance jurisprudencial

528. La sentencia C-535 de 2002 de la Corte Constitucional declara exequible la Ley Nº 704 de 2001, por medio de la cual se aprueba el Convenio Nº 182 de la OIT.

529. Mediante sentencia C-482 de 2003, la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda por inconstitucionalidad presentada contra el numeral 11 del artículo 140 de Código Civil, que dispone: "El matrimonio es nulo y sin efectos en los siguientes casos (…) 11. Cuando se ha contraído entre el padre adoptante y la hija adoptiva, o entre el hijo y la madre adoptante, o la mujer que fue esposa del adoptante"; la Corte declaró la exequibilidad de la causal, con la condición de que se aplique en las mismas condiciones a hombres y mujeres.

530. La Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004, establece la obligación de adoptar por parte del Estado medidas de prevención y protección de los niños, niñas y jóvenes victimas de desplazamiento forzado en situación de riesgo de explotación laboral. Igualmente se debe destacar el auto 251 de 2008 con fundamento en la sentencia citada, en la que la Corte trata de manera específica el tema de los niños desplazados.

3. Avance administrativo

531. Actualmente el país avanza en un importante proceso de reformas y proyectos encaminados hacia la construcción de una Política Pública de Infancia y Adolescencia, basada en un enfoque de derechos y acorde con las necesidades y características particulares de los distintos grupos poblacionales. A continuación se reseñan los principales hitos de este proceso.

532. Protección Integral. A través del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley Nº 1098 de 2006) se adecua la legislación colombiana a los principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño. Se establecen normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales que les son reconocidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución política y las leyes, así como su restablecimiento.

533. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecutan en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

534. Se parte de principios básicos como el interés superior del niño, la prevalencia de los derechos de la infancia, la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado como garantes de derechos y la exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Actualmente se lleva a cabo el proceso de reglamentación e implementación de la ley.

535. El ministerio público ha contribuido en el desarrollo de la Ley Nº 1098 de 2006. Mediante Directiva Nº 011/06, la Procuraduría General de la Nación requirió a todas las autoridades y entidades con corresponsabilidades especificas en la protección integral de niños, niñas y adolescentes para que iniciaran el proceso de implementación de la Ley Nº 1098/06 y definieran con la coordinación y apoyo técnico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), los lineamientos para el cumplimiento de las obligaciones legales.

536. El ministerio público, con el apoyo técnico del UNICEF, asumió la tarea de impulsar la Implementación del Código de la Infancia y la Adolescencia, a través de foros macroregionales a nivel nacional, en tres etapas y con objetivos diferenciales en cada una de ellas, que pretende llegar a la población interesada, estableciendo de manera clara las competencias, marco de actuación y rol del operador jurídico, autoridad administrativa y papel del ministerio público frente a cada uno de ellos, asimismo la creación de mesas interinstitucionales de orden departamental y municipal que realizaran el seguimiento en la región de la implementación del texto legal, así:

a) Primera etapa (2007). Sensibilización frente al instrumento legal, cuyo objetivo estuvo encaminado a lograr que cada uno de los actores se ubique en el nuevo contexto legal y determine su responsabilidad social. Se asumió el compromiso de motivar, impulsar y alertar a todos los actores concurrentes en el deber constitucional y legal de "Implementar el Código de la Infancia y la Adolescencia" en sus dos ejes: garantía y restablecimiento de derechos, que deben ser una política de Estado y un imperativo social.

b) Segunda etapa (2008). Seguimiento a la aplicación del texto legal, cuyo objetivo es ubicar mediante diagnóstico regional los avances y las dificultades en la implementación y reglamentación de la misma y de esa manera determinar acciones para superar estas dificultades.

c) Tercera etapa (2009). Evaluación del proceso de implementación.

537. Estrategia de Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia. En 2004, el ICBF diseñó una propuesta nacional de evaluación pública de resultados de gestión en asuntos de niñez a nivel territorial, promoviendo procesos de seguimiento y rendición de cuentas sobre las condiciones y calidad de vida de los niños y adolescentes en los departamentos y municipios. La propuesta impulsaba escenarios de presentación pública de diagnóstico, gestión territorial y resultados.

538. Durante el año 2005, esta propuesta se articuló a un proceso nacional liderado por la Procuraduría General de la Nación y el UNICEF, denominado: "Estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia". Se definieron como objetos de seguimiento: 1) la inclusión del tema de niñez en los planes de desarrollo; y 2) las condiciones y calidad de vida de la infancia y la adolescencia.

539. Con la participación de los entes territoriales, se definieron ocho áreas prioritarias: salud materna, salud infantil, lactancia materna y nutrición; educación en la primera infancia, salud sexual y reproductiva (con prioridad en la prevención del embarazo de las adolescentes), prevención de la violencia y el maltrato infantil, agua potable y saneamiento básico; registro civil; y prevención y restitución de los derechos vulnerados.

540. En el marco de esta estrategia se levantaron las líneas de base de los indicadores principales y se realizaron encuentros con los gobernadores para establecer compromisos en las principales áreas temáticas. En el año 2007 se formuló un plan estratégico a seis años y se continúa desarrollando la ruta de asistencia técnica territorial con énfasis en los dos objetos de seguimiento. Se han desarrollado tres encuentros de gobernadores, en los cuales los gobernantes

han reiterado su compromiso de priorizar en su gestión las ocho áreas temáticas, incidir en el Plan Nacional de Desarrollo, así como analizar y evaluar el gasto público para la infancia y la adolescencia.

541. La Procuraduría General de la Nación, con el propósito de hacer efectivos los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia en 2004 inició el seguimiento a las políticas públicas territoriales, verificando la inclusión de programas y proyectos en garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los planes de desarrollo municipales y departamentales; para ello, en 2005, se evaluaron 964 planes de desarrollo municipales y 32 planes de desarrollo departamentales, con el acompañamiento técnico y financiero del UNICEF.

542. En ejercicio del control preventivo la Procuraduría General de la Nación ha expedido las siguientes directivas, mediante las cuales requirió a las autoridades de la rama ejecutiva y legislativa del orden nacional, departamental y municipal, para que garanticen el restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes:

a) *Directiva Nº 07 de 2004*. Referida a la obligación de formular y desarrollar planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres gestantes, y de conformar los consejos o comités para la política social, en particular un subcomité o una subcomisión permanente encargada de las políticas de infancia y familia.

b) *Directivas Nos. 08 y 09 de 2004*. Solicita a los personeros municipales y procuradores judiciales de familia a nivel nacional realizar seguimiento a los planes de desarrollo con el objeto de verificar la inclusión en los mismos de programas de prevención, promoción y restitución de derechos de la niñez y la familia; asimismo constatar la existencia y funcionamiento de los Consejos de Política Social en los municipios y el cumplimiento de los planes de inversión.

c) *Directiva Nº 013 de 2007*. Insta a gobernadores, alcaldes y alcaldesas al cumplimiento del artículo 366 de la Constitución política, en el sentido de formular y presentar el proyecto de presupuesto de inversión para la vigencia fiscal de 2008, con programas y proyectos que prioricen la inversión social a favor de la niñez y la adolescencia y garanticen el bienestar general de las niñas, niños y adolescentes; además requiere a las autoridades para que apropien los recursos necesarios para continuar con la implementación del Código de la Infancia y de la Adolescencia. Asimismo, instó a los miembros de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para que en la expedición del presupuesto de rentas y gastos de la vigencia 2008, se verifique la inclusión de partidas que den cumplimiento a las políticas de infancia y adolescencia.

543. Plan Nacional para la Infancia y la Adolescencia. En cumplimiento del compromiso adquirido en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas realizada en mayo de 2002, en Nueva York, se inicia en 2003 el proceso de formulación del Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia, con la participación de las entidades del orden nacional y territorial. A lo largo de este proceso se definen los objetivos, metas y estrategias con el fin de mejorar la calidad de vida de los niños y los adolescentes en los próximos diez años.

544. El Plan conocido como "Plan País" se desarrolla bajo un enfoque de derechos, se enmarca en el sistema de protección social y el manejo social del riesgo e incorpora como eje de acción la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. De esta manera, pretende dar lineamientos generales para la formulación de los planes de desarrollo a nivel territorial en los próximos años respetando la diversidad étnica y cultural y el principio de la no discriminación. A largo plazo, pretende consolidar la atención e inversión en la infancia y la adolescencia como una prioridad en la agenda pública del país.

545. Igualmente, fue aprobada su inclusión en el Plan de Desarrollo del Gobierno 2006-2010.

546. Política de Primera Infancia. En cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por Colombia y de los compromisos establecidos por la sociedad internacional en el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en 2000 en Dakar, en 2004 se elaboró el Programa de Apoyo para la Formulación de la Política de Primera Infancia en el que participaron 19 instituciones nacionales bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La Política de Primera Infancia está orientada a mejorar las condiciones de vida de los menores de 6 años. En desarrollo del programa se han realizado dos foros internacionales en los cuales se han debatido las diferentes temáticas que la integran y se comparten experiencias nacionales e internacionales en esta materia.

547. Para la implementación de la política, se armonizarán los objetivos de la misma plasmados en el Plan de Desarrollo 2006-2010 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Visión Colombia 2019 y el Plan Nacional de Infancia y Adolescencia. Adicionalmente, la implementación de la política pública enfatizará en la atención integral de la primera infancia. Para ello, se trabajará coordinadamente con el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Protección Social y Educación. En este cuatrienio se brindará atención integral -cuidado, nutrición, salud y educación- a 400.000 niños y niñas de los niveles I y II del SISBEN. Adicionalmente, se revisará y adecuará el proyecto pedagógico comunitario para armonizarlo con el marco de competencias para la vida que maneja el sistema educativo del país. Esta armonización es fundamental para que los niños tengan un tránsito agradable y satisfactorio entre las modalidades de atención del ICBF y el ingreso al sistema educativo formal. Igualmente, con recursos propios y de cooperación, se continuará con la transformación paulatina de los hogares comunitarios tradicionales en hogares múltiples y jardines sociales o en modalidades de similar o superior calidad.

548. En el marco de la construcción de esta política, se realizó una gran alianza entre el ICBF, los Ministerios de Educación Nacional y Protección Social, así como con universidades, ONG, comunidades de base, entre otros, para determinar conjuntamente las metas y estrategias de intervención con los niños y niñas de esta franja poblacional en Colombia.

549. Jóvenes Rurales. Es un programa que realiza el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- en alianza con las administraciones municipales. Con este programa el SENA ha logrado llegar a las zonas más apartadas del país, otorgándole la oportunidad a las poblaciones más vulnerables de acceder a este tipo de capacitación. La oferta de formación es diseñada de acuerdo con los renglones productivos de la región, con el fin de ofrecer plazas de trabajo a los muchachos y la posibilidad de generar nuevas empresas. Durante el período 2004-2005 el SENA atendió con el programa "Jóvenes Rurales" a 147.600 alumnos.

550. Programa de atención integral a niños y jóvenes abusados y explotados sexualmente. La acción estatal adelantada en el marco de la coordinación interinstitucional con el ICBF como coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), promovió durante este último cuatrienio el Programa de atención integral a niños y adolescentes abusados y explotados sexualmente que busca brindar protección a menores de edad víctimas de estos delitos o en riesgo o peligro.

551. La Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de la función de protección de los derechos humanos y de asegurar su efectividad, expidió la Directiva Nº 001 de 2006, sobre prevención de la violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual, en la cual:

a) Exhorta a todas entidades del orden nacional, departamental y municipal a: gestionar los recursos necesarios para la atención física y psicológica de las víctimas de la violencia contra los niños, niñas, adolescentes y demás integrantes de la familia para garantizar el restablecimiento de sus derechos; investigar los casos de vulneración de los derechos de esta población de manera oportuna, eficaz y preferente; aplicar de manera inmediata las medidas especiales previstas en la legislación nacional, para proteger la integridad mental y física de las personas en especial los niños, niñas y adolescentes sometidas a amenazas de violencia y garantizar el funcionamiento de las comisarías de la familia a nivel nacional;

b) Requiere a todas las entidades del orden nacional, a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, para que dispongan del personal necesario e idóneo, para la oportuna investigación y juzgamiento de los delitos de violencias intrafamiliar y sexual con prevalencia a la atención de los casos en los cuales el sujeto pasivo sea niño, niña o adolescente y se tomen todas las medidas que resulten necesarias para garantizar el estricto cumplimiento de la ley, la no impunidad, y la garantía a las personas afectadas en su integridad física o moral; en su dignidad, al derecho que tienen todos los seres humanos a vivir libres de miedo y violencia; a la investigación y sanción de los responsables, a la reparación integral del daño causado y el restablecimiento de los derechos vulnerados;

c) Convoca a todas las autoridades del orden nacional, departamental y municipal en el compromiso de brindar protección y atención oportuna a los niños, niñas, adolescentes y demás integrantes de la familia, para prevenir estos tipos de maltrato infantil, violencia sexual y violencia intrafamiliar, con medidas que permitan la materialización de la institución familiar, como ese espacio de construcción democrática, armónica y participativa que reclama el estado social y de derecho.

552. En relación con el tema de la erradicación de las peores formas de trabajo de niños, niñas y adolescentes, la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de las acciones de seguimiento preventivo a la gestión de alcaldes y gobernadores y con el apoyo permanente de la OIT, definió un protocolo y guía que permita hacer mediciones anuales de los avances sobre la inclusión del tema en planes de desarrollo municipal y regional, formulación de planes de

acción, destinación y ejecución de recursos en los planes operativos anuales de inversión. En efecto se han realizado mediciones en los años 2005 y 2006[134].

553. El análisis de la problemática de los niños, niñas y adolescentes trabajadoras(es) y el resultado del seguimiento a la gestión de los alcaldes y gobernadores para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil sirvieron de insumo a la OIT, la Embajada Británica, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de la Protección Social y la Procuraduría General de la Nación, para elaborar un plegable que refleja la situación actual, las tasas de trabajo infantil, las razones por las cuales se vinculan los niños, niñas y adolescentes a las peores formas de trabajo infantil, lo establecido en la legislación nacional, los avances de los municipios en la prevención y eliminación de las peores formas del trabajo infantil, el resultado del seguimiento a la gestión de alcaldes y gobernadores y los retos para los alcaldes y los gobernadores en el compromiso de prevenir y eliminar las peores formas de trabajo infantil; documento que ha sido remitido a alcaldes y gobernadores de todo el país, para que cuenten con esta herramienta que visibiliza la situación de los niños, niñas y adolescentes vinculados a actividades laborales especialmente en sus peores formas.

554. Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, 2006-2011. Las instituciones responsables de la observancia de la Ley Nº 679 de 2001, mediante la cual se establece un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, han impulsado su cumplimiento y han realizado acciones que trascienden sus disposiciones, como es la formulación del Plan Nacional de Acción para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes: 2006-2011.

555. El Plan responde a la necesidad de desarrollar y activar mecanismos eficaces entre las entidades con competencia en el tema para los siguientes componentes: prevención, detección y denuncia; hacer intolerable su ocurrencia y rechazar cualquier tipo de justificación; sistematizar y difundir estrategias para ayudar a todos los niños, en especial a todos aquellos que han sido excluidos de los bienes y servicios sociales, con el fin de restituir sus derechos; comprender mejor sus vidas; fortalecerlos como sujetos de derecho; y crear contextos que les permitan valorarse más y construir proyectos de vida más dignos y esperanzadores. La afectación de la autoestima es quizás uno de los aspectos más críticos en los casos de los niños y adolescentes víctimas de explotación y abuso, por lo cual su fortalecimiento y el reconocimiento de su dignidad y potencialidades se constituyen en uno de los ejes fundamentales en el proceso de acompañamiento para la construcción de un nuevo proyecto de vida.

556. Atención a las familias, niños y jóvenes en situación de desplazamiento. En el marco de la Política de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el propósito del plan de acción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, es el de atender a las familias y comunidades que de manera forzada han sido expulsadas de su territorio y de su hábitat. Una movilización de toda la institución a favor de la vida e integridad de niños, niñas, adolescentes, mujeres y familias, grupos afectados mayormente por la violencia, para quienes la

[134] "Elementos para la identificación, prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil", Procuraduría General de la Nación-Oficina Internacional del Trabajo, edición 2006.

situación social del país los ha excluido, negándoles oportunidades para la calidad de vida y el goce de sus derechos.

557. El ICBF participa en el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada y diseña y ejecuta un plan especial. Trabaja cuatro ejes que se traducen en: atención prioritaria y oportuna a la población desplazada sin barreras de acceso; promoción de la convivencia familiar, prevención y atención de la violencia intrafamiliar de la población en situación de desplazamiento; promoción de la participación de la población desplazada y sus organizaciones en los espacios situacionales del ICBF y promoción de los deberes y derechos de la población desplazada.

558. El ICBF atiende a través de diversas modalidades que contemplan actividades de atención psicosocial con énfasis en intervención en crisis, ayuda alimentaria y apoyo para la reinserción psicosocial y comunitaria; los afectados tienen la posibilidad de ser incluidos en los programas regulares del ICBF.

559. Modalidades de protección para el restablecimiento de derechos vulnerados de los niños y adolescentes ofrecidas por el ICBF. El Instituto desarrolla programas y servicios orientados a proteger y restituir el ejercicio pleno de los derechos a niños y adolescentes menores de dieciocho años en situación de abandono o peligro, en conflicto con la ley penal, víctimas o desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley, con el fin de lograr su integración familiar, comunitaria y social en cumplimiento de las competencias institucionales.

560. La atención se presta con modalidades como el medio familiar, en el que se privilegian los vínculos con la familia; mediante servicios de externado, semiinternado y hogares sustitutos, entre otros. Para las situaciones graves, en las que es difícil mantener el vínculo con la familia, o este no existe, los servicios se brindan por conducto del medio institucional en centros cerrados (instituciones de protección y reeducación). En este campo, se resalta el papel de los 201 centros zonales del país, en los cuales se ofrece atención permanente por demanda espontánea.

561. En el siguiente cuadro se presenta la cobertura de atención para la protección y restitución de derechos (2002-2005).

Programas y servicios orientados a proteger y restituir el ejercicio pleno de los derechos de niños y adolescentes

		2002	2003	2004	2005
Protección mediante medio familiar	Hogares sustitutos, apoyo, amigos y casa hogar de protección	15.801	14.292	16.157	16.395
	Atención terapéutica	21.519	28.345	40.388	74.674
	Semiexternado, externado e intervención de apoyo	32.408	23.853	28.512	23.542
	Subsidios de apoyo			1.057	3.225
Atención en instituciones	A niños adolescentes en situación de inobservancia, amenaza o vulneración de sus derechos.	27.374	33.945	32.182	28.125
	A niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley**	561	1.159	2.871	1.981

		2002	2003	2004	2005
	A niños y adolescentes infractores de la ley penal	15.475	14.934	54.875*	15.663
Atención en medio sociofamiliar	Hogares sustitutos para niñez con discapacidad en situación de vulneración de sus derechos*	-	1.792	1.834	1.881
	Atención a niñez con discapacidad y trastornos mentales	-	2.864	3.319	2.737
Instituciones de protección-internado, atención a la niñez	Con discapacidad	1.480	1.588		1.812
	Con trastorno mental	289	384		463

Fuente: ICBF, Dirección de planeación, Subdirección de programación, ejecución de metas sociales, 2002-2005.

***** Dato en revisión.

****** Se contempla la rotación de los cupos, los ingresos y egresos del año.

562. Para el año 2006, la modalidad de medio sociofamiliar tuvo 140.220 beneficiarios, mientras que para la modalidad de medio institucional fueron 66.334 beneficiarios.

563. Apoyo a madres comunitarias - estrategias de la política de cualificación de los hogares comunitarios de bienestar. El ICBF está interesado en mejorar las condiciones de las madres comunitarias, ofreciéndoles apoyo a través de diferentes programas dirigidos a elevar su calidad de vida, de manera que les permita continuar ofreciéndoles a los niños una buena atención en los momentos que están bajo su cuidado en los Hogares Comunitarios de Bienestar.

564. Niños, niñas y adolescentes desvinculados. Existe en el país una mirada especial, especializada y diferente a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley, de aquella para la población desmovilizada mayor de edad. Por ello, la definición jurídica como víctimas de la violencia enfatiza las obligaciones estatales y sociales. Desde el año 1999 se diseñó un programa especializado con el objetivo de contribuir y apoyar en el proceso de consolidación de la ruta de vida, de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de la garantía y restitución de los derechos del niño, la construcción de ciudadanía, democracia, con una perspectiva de género y un enfoque de inserción social[135] y corresponsabilidad con énfasis en preparación para la vida social y productiva.

565. El programa de atención a niños desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley que realiza el Instituto Colombiano de Bienestar se desarrolla en tres líneas de

[135] Consiste en la construcción de herramientas sostenibles de generación de ingresos, empleabilidad y creación de unidades productivas familiares, además de articular las diversas ofertas institucionales en procura de mejorar la oferta tanto estatal como privada, que permita un real acceso a los servicios que ofrece el mundo rural y urbano.

acción: prevención del reclutamiento, atención especializada, seguimiento y acompañamiento a los egresados.

566. El Gobierno enfrenta un gran desafío para brindar atención de calidad al 100% de la población objetivo e incrementar de manera paulatina las coberturas de los servicios, lo cual debe estar acompañado por un fortalecimiento de procesos de capacitación y formación a los servidores públicos, operadores y agentes educativos de los servicios para un adecuado desempeño.

567. De otro lado, la Procuraduría General de las Nación, con el propósito de garantizar los derechos de los niños desvinculados del conflicto armado y ante la inminente judicialización por parte del Estado colombiano por el delito de rebelión, profirió la Directiva Nº 013 de 2004, mediante la cual requirió a los agentes del ministerio público para que intervinieran en los procesos penales, adelantados contra esta población, a fin de que solicitaran la preclusión de los mismos, toda vez que, de acuerdo con las normas internacionales, los niños en estas circunstancia no son victimarios sino víctimas del conflicto armado; en consecuencia deberían ser tratados como tal y puestos a disposición del ICBF, para el restablecimiento de sus derechos. En la misma directiva se instó a las fuerzas armadas, para que en caso de desmovilización de menores de edad, estos fueran entregados al ICBF en un término no superior a 36 horas. Como resultado, se logró la preclusión de la investigación en más de 700 procesos, en los que se evidenció la intervención directa de los procuradores judiciales en familia. De otra parte, este organismo de control ha iniciado más de diez investigaciones disciplinarias contra miembros de la fuerza pública por utilización de la población infantil en acciones de inteligencia; igualmente se hace seguimiento a los diferentes procesos, que por los mismos hechos adelanta la Inspección General de las Fuerzas Armadas.

568. En materia de judicialización a los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, la Procuraduría formuló denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, por el delito de reclutamiento ilícito de menores de 18 años, pero aún no existen personas identificadas e individualizados. De otra parte, el ministerio público requirió a la autoridad instructora para que a los miembros de las AUC, sindicados en los procesos de verdad, justicia y reparación se les indague sobre la vinculación de niños, niñas y adolescentes a sus grupos, el lugar donde se encuentran reclutados y si conocen aspectos de los reclutadores.

569. La Procuraduría General de la Nación evaluó la Política Pública de Desmovilización y como resultado de esta se determinó que los niños, niñas y adolescentes no fueron visibilizados y en consecuencia se ha requerido al Gobierno nacional a fin de que dé cuenta de qué paso con la entrega masiva de niños, niñas y adolescentes al ICBF; en la actualidad la Procuraduría trabaja con los medios de comunicación y otras entidades y organismos de cooperación internacional para que el delito de reclutamiento ilícito se visibilice y se condena a los responsables.

Y. Artículo 25. Derechos políticos y derecho a la participación en la administración de los asuntos públicos

1. Avance normativo

570. Con la denominada "Reforma Política" realizada mediante el Acto legislativo Nº 01 de 2003, se introdujeron importantes cambios desde el punto de vista electoral, a través del

establecimiento de una nueva forma de asignación de curules, diferente del llamado cociente electoral del sistema electoral anterior, a través del cual los integrantes de las corporaciones públicas de elección popular, Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales, alcanzaban su escaño al obtener un cociente o un mayor residuo.

571. La nueva norma implementó la denominada "cifra repartidora" para asignar curules de manera proporcional a la votación obtenida por los distintos partidos o movimientos políticos y movimientos independientes, al permitir la utilización de una variante del método D'Hondt, la cual ha sido adoptada en diversos países latinoamericanos.

572. La norma establece:

> Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al 2% de los sufragados para Senado de la República o al 50% del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

573. En este orden de idas, la "cifra repartidora" se aplica únicamente a aquellos partidos o movimientos que superen el umbral exigido, el cual para corporaciones como los concejos, corresponde así a la mitad del cociente electoral.

574. Otro avance importante en materia de participación es la Ley Nº 772 de 2002, por medio de la cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados. Esta norma obedece al propósito de proteger, por un lado el derecho de participación política, y específicamente el derecho a ser elegidos para cargos públicos, que tienen los ciudadanos que han sido víctimas del secuestro, y por otro, también el derecho a la participación política, esta vez en cabeza de los electores, que podrían ver limitadas sus opciones políticas por el secuestro de un determinado candidato a un cargo de elección popular. Los anteriores objetivos responden al imperativo de evitar que el hecho irregular y grave del secuestro, que desafortunadamente afecta a nuestro país, se convierta en una gravosa limitación de los derechos políticos de los ciudadanos.

575. Por último, cabe destacar la Ley Nº 815 de 2003. Esta norma establece estímulos a los sufragantes, en concreto descuentos en el valor de algunos trámites ante la administración.

2. Avance administrativo

576. En materia de participación política, la Constitución nacional de 1991 consagró la circunscripción especial indígena para el Senado de la República y la circunscripción especial étnica para la Cámara de Representantes. Asimismo, consagró una circunscripción especial para las comunidades afrocolombianas, que les permite alcanzar dos curules obligatorias en la Cámara de Representantes. Estas medidas incidieron en los avances electorales de movimientos políticos de carácter étnico. De hecho, han constituido un elemento facilitador de los procesos políticos para los indígenas y los afrocolombianos puesto que los candidatos a estas curules solo

requieren haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena o afrocolombiana.

577. Como se mencionó en aparte precedente, en el año 2003, en un marco de garantías y libertades electorales, miembros de sindicatos lograron en elecciones locales, regionales y parlamentarias cargos como: la alcaldía de la capital de Colombia, el tercer cargo de elección popular más importante, las gobernaciones de varios departamentos -entre ellas la del tercer departamento en importancia en el país[136]-, las alcaldías de otras ciudades capitales que se suman a los siete escaños en el Senado de República en el año 2002.

578. En 2006, las elecciones para Congreso y Presidente de la República, que se celebraron en marzo y mayo respectivamente, se desarrollaron en un ambiente más seguro. En dicha contienda resultó reelecto el Presidente Alvaro Uribe Vélez con el 62,35% de la votación mientras que el candidato del partido opositor de izquierda Polo Democrático Alternativo (PDA) obtuvo el 22% de los votos.

579. Las más recientes elecciones, que tuvieron lugar en octubre de 2007, durante las cuales se eligieron gobernadores y diputados a las asambleas en los 32 departamentos, y alcaldes y concejales en los 1.094 municipios y 4 distritos, además de ediles de las juntas administradoras locales, tuvo una amplia postulación de candidatos, en total 86.449[137], lo cual confirma "la pluralidad política del país"[138].

580. Mencionando solo las alcaldías de ciudades capitales de departamento, el movimiento Alianza Social Indígena alcanzó las alcaldías de dos importantes ciudades, Cúcuta, y Medellín, la segunda ciudad más importante del país, al igual que la gobernación del Caquetá, mientras que el Movimiento Nacional Afrocolombiano "Afro" obtuvo la gobernación del Cauca y la alcaldía de Florencia. Igualmente los más importantes partidos de oposición alcanzaron importantes cargos entre ellos la alcaldía de Bogotá (capital del país).

581. Actualmente el país cuenta con un total de 16 partidos o movimientos políticos vigentes, los cuales evidencian la diversidad nacional. El país es hoy una democracia que elige popularmente a sus gobernantes y representantes, tanto en los niveles locales como en el nivel nacional, y existe una pluralidad de partidos políticos que cuenta con amplias garantías. En el Congreso de la República hay diez partidos representados y ninguno ostenta más del 20% de las curules.

---

[136] Departamento del Valle del Cauca.

[137] Elecciones 2007, cifras electorales. Información en página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[138] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2007.

Z. Artículo 26. Igualdad ante la ley y garantías contra la discriminación

1. Avance normativo

582. Se ha avanzado en la consolidación de un marco jurídico tendiente a garantizar los derechos a la igualdad y la no discriminación desde diversas perspectivas.

583. En lo referente a la población con discapacidad, con base en la Constitución política que prevé la obligación del Estado de brindar protección especial a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, se aprobó la Ley Nº 762 de 2002, por la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ratificada por Colombia en diciembre de 2003.

584. A nivel sectorial, se han expedido normas que, no obstante cobijar a toda la población, comportan regulaciones específicas en materia de discapacidad.

585. En materia de riesgos profesionales se expidió la Ley Nº 776 de 2002, que establece la obligatoriedad del cubrimiento de las prestaciones económicas y asistenciales para los trabajadores que han sufrido accidentes de trabajo y enfermedad profesional, y obliga a la reincorporación y a la reubicación de los trabajadores con discapacidad de origen ocupacional.

586. La Ley Nº 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, dispone mecanismos de protección para aquellas personas que tienen algún tipo de discapacidad. La Comisión Nacional del Servicio Civil[139], en coordinación con las respectivas entidades del Estado, promoverá la adopción de medidas tendientes a garantizar, en igualdad de oportunidades, las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que posean discapacidades físicas, auditivas o visuales, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con su condición.

587. Se destaca la Ley Nº 982 de 2005, por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones.

588. A través de la Ley Nº 1081 de 2006 se otorgan beneficios a las familias de los héroes de la nación y a los veteranos de la fuerza pública, se establecen incentivos para la contratación laboral de veteranos que sufran discapacidad e incentivos para los empleadores. Además establece la prioridad en su atención en establecimientos públicos.

589. En materia de accesibilidad se han expedido importantes disposiciones a favor de la población con discapacidad, entre ellas se destaca la Ley Nº 1083 de 2006, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible, el Decreto Nº 1660 de 2003, por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad y el Decreto Nº 1538 de 2005, por el cual se

---

[139] Entidad responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

reglamenta parcialmente la Ley Nº 361 de 1997 para establecer las condiciones básicas de accesibilidad al espacio publico y la vivienda.

590. En el tema educativo el Gobierno nacional expidió el Decreto Nº 3020 de 2002, reglamentario de la Ley Nº 715 de 2001, el cual señala que para fijar la planta de personal de los establecimientos que atienden a estudiantes con necesidades educativas especiales, la entidad territorial debe atender los criterios y parámetros específicos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. Además, indica que los profesionales que realicen acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social sean ubicados en las instituciones educativas que defina la entidad territorial para este propósito.

591. El nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley Nº 1098 de 2006, desarrolla el tema de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y atiende esta condición desde diversas perspectivas, estableciendo que esta población tiene derecho a gozar de una calidad de vida plena, y a que se les proporcionen las condiciones necesarias por parte del Estado para que puedan valerse por sí mismos, e integrarse a la sociedad.

592. Recientemente se expidió la Ley Nº 1145 de 2007, por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad que tiene por objeto impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los derechos humanos.

593. En la perspectiva internacional se destaca la firma de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, en marzo de 2007, instrumento respecto del cual el Gobierno nacional tiene el compromiso de ratificar previo el trámite constitucional que internamente debe surtirse para el efecto.

2. Avance jurisprudencial

594. En desarrollo del principio de la no discriminación la Corte Constitucional ha proferido múltiples fallos, que afectan de manera positiva a poblaciones vulnerables a ser objeto de discriminación como los homosexuales, los discapacitados, los extranjeros y las minorías étnicas del país.

595. En relación con las parejas del mismo sexo se destacan las siguientes sentencias.

596. Sentencia C-075 de 2007, a través de la cual la Corte reconoció derechos patrimoniales a las parejas del mismo sexo, decidiendo que la Ley Nº 54 de 1990, que regula la unión marital de hecho, debe aplicarse tanto a las parejas heterosexuales como a las parejas del mismo sexo.

597. Igualmente, debe mencionarse la sentencia C-811 de 2007 de la Corte Constitucional, que declara exequible el artículo 163 de la Ley Nº 100 de 1993[140], en el entendido que el régimen de

[140] Dice así: "Artículo 163. La cobertura familiar. El Plan de Salud Obligatorio de Salud tendrá cobertura familiar. Para estos efectos, serán beneficiarios del Sistema el (o la) cónyuge o el compañero o la compañera permanente del afiliado cuya unión sea superior a dos años; los hijos

protección en ella contenido se aplica también a las parejas del mismo sexo, de tal suerte que en virtud del principio de igualdad los compañeros permanentes del mismo género podrán afiliar a sus parejas a la cobertura en salud.

598. Otro avance importante es la sentencia C-336 de 2008, en la cual la Corte Constitucional reconoce el derecho a la pensión a las parejas del mismo sexo.

599. A través de la sentencia C-238 de 2006 la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria Nº 285 de 2005, Senado, Nº 129 de 2004, Cámara, (Ley Nº 1070 de 2006) "Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia", el cual consideró ajustado a la Carta Constitucional, desarrollando de manera analítica el tema del otorgamiento de derechos políticos a extranjeros en el marco de un sistema democrático participativo como el colombiano y dentro del contexto "del fenómeno de la integración y de la reciprocidad, en la satisfacción de los derechos de los extranjeros en Colombia así como aquellos de los nacionales colombianos en otros países".

600. En el tema de minorías étnicas, merece destacarse la sentencia C-169 de 2001 en la cual la Corte Constitucional, al desarrollar el tema de la consulta a las comunidades indígena, señala que la verdadera democracia, representativa y participativa, es aquella en la cual la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan.

601. En cuanto al tratamiento diferenciado, desde la perspectiva de derechos, que se debe brindar a las comunidades indígenas frente a otras asociaciones de individuos la Corte ha proferido varias sentencias entre las cuales vale mencionar la T-1130/03. En esa misma línea la jurisprudencia ha trabajado ampliamente el concepto de fuero indígena, sentencia T-118/2004, estableciendo las reglas de interpretación aplicables a diferencias conceptuales y conflictos valorativos en la aplicación de órdenes jurídicos distintos, al igual que el tema de la participación política de las comunidades indígenas, sentencia T-778/2005.

---

menores de 18 años de cualquiera de los cónyuges, que haga parte del núcleo familiar y que dependan económicamente de este; los hijos mayores de 18 años con incapacidad permanente o aquellos que tengan menos de 25 años, sean estudiantes con dedicación exclusiva y dependan económicamente del afiliado. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, e hijos con derecho, la cobertura familiar podrá extenderse a los padres del afiliado no pensionados que dependan económicamente de este.

Parágrafo 1. El Gobierno nacional reglamentará la inclusión de los hijos que, por su incapacidad permanente, hagan parte de la cobertura familiar.

Parágrafo 2. Todo niño que nazca después de la vigencia de la presente ley quedará automáticamente como beneficiario de la entidad promotora de salud a la cual esté afiliada su madre. El Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a la entidad promotora de salud la unidad de pago por capitación correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 161 de la presente Ley".

602. En cuanto al tema de discriminación racial propiamente dicha, el Máximo Tribunal Constitucional profirió la sentencia T-190/2005 en la cual se condena a un establecimiento de comercio por no permitir el ingreso de una mujer afrodescendiente por su condición étnica.

603. En torno a los derechos de la población con discapacidad la Corte ha abordado el tema. Al respecto vale destacar la sentencia T-219 de 2002 que señaló que el acceso al servicio público de la seguridad social y a la atención en salud debe ser más efectivo cuando se exige a favor de quienes adolecen de algún tipo de discapacidad y, por ello, las políticas del Estado en dichas materias atienden los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

604. Se destaca igualmente la sentencia C-401 de 2003, que declaró la constitucionalidad de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y de su Ley aprobatoria, además de la sentencia C-076 de 2006, que falló como inexequible la disposición contenida en el Decreto Nº 960 de 1970, según la cual no podían ejercer como notarios personas "sordas" y "mudas".

3. Avance administrativo

605. Es importante resaltar que en el período objeto de observación en los Planes Nacionales de Desarrollo (2002-2006 y 2006-2010)[141] se han incluido componentes específicos dirigidos al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos poblacionales vulnerables, étnicos minoritarios, desplazados, discapacitados, entre otros. Esto quiere decir que una política pública en estos sentidos, es prioritaria para el Estado desde hace varios años, y lo seguirá siendo hasta el 2010.

606. Todas las entidades colombianas deben apropiarse del enfoque étnico y de género en sus acciones y están obligadas además a preservar el derecho a la igualdad y a la no discriminación en todas sus actividades. Sin embargo, existen una serie de entidades específicas encargadas de velar por los derechos de los grupos minoritarios colombianos, desde distintas esferas de influencia.

---

[141] En relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es conveniente tener en cuenta que la Corte Constitucional, en comunicado de prensa de 14 de mayo de 2008, en sentencia de C- 461/08, señaló:

> "(…) en el caso concreto de la Ley del plan nacional de desarrollo 2006-2010, la Corporación encontró que de una lectura detenida de sus disposiciones se revela que varios de los programas, proyectos y presupuestos son susceptibles de incidir de manera directa y específica sobre grupos indígenas y comunidades afrodescendientes que residen en sus zonas de aplicación en su calidad de tales. En tal medida, sí existía una obligación estatal específica de realizar consulta previa y con pleno cumplimiento de los requisitos constitucionales precisados por la jurisprudencia constitucional y al no haberse realizado constituye un vicio de inconstitucionalidad. … la Corte procedió a declarar la exequibilidad condicionada de la Ley Nº 1151 de 2007, de manera que hasta tanto se realice dicha consulta, se suspendan los proyectos, programas y presupuestos plurianuales que puedan incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes)."

607. Con la reciente expedición del Decreto Nº 1720 de 2008, la antigua Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia se reestructuró mediante la creación de dos direcciones, con el objeto de dar un tratamiento específico a las minorías étnicas y otras minorías[142]. Así se cuenta hoy con una Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom y una Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la Dirección de Etnocultura y Fomento del Ministerio de Cultura, la Defensoría delegada para Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.

608. Para afrontar la situación de discriminación y vulnerabilidad que afrontan en nuestro país las comunidades afrocolombiana e indígena, que tienen un origen fundamentalmente cultural e histórico fundamentalmente, nuestro país ha hecho avances significativos en materia de pobreza, especialmente donde esta se hace más latente[143], y ha logrado también promover mejores escenarios de participación, de igualdad y de trato preferente hacia sus comunidades minoritarias en los últimos años.

609. Un esfuerzo de Colombia en materia de etnicidad ha sido el de procurar contar con información estadística valiosa, comparable hacia el futuro y capaz de fundamentar las políticas públicas específicas para combatir todas las formas de discriminación en el país. En el año 2005 se llevó a cabo un censo nacional, en el cual se introdujo la variable del autoreconocimiento étnico. A este esfuerzo deben adicionársele medidas complementarias de otras entidades del Estado que buscan incluir la variable étnica en todas sus mediciones. Así deben resaltarse los ejemplos dados por las mediciones de la Fiscalía General de la Nación sobre la incidencia de delitos penales cometidos por motivos raciales, así como las mediciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, sobre las condiciones particulares de los detenidos pertenecientes a minorías.

610. Otro avance importante fue la presentación, en enero de 2008, de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa Nacional. Esta iniciativa recoge los esfuerzos de varios años en el seno de la política de defensa del Estado colombiano, para otorgarle un carácter de transversalidad a los derechos humanos en las distintas actividades de los miembros de la fuerza pública. Ahora bien, pese a tratarse de una política transversal, que alcanza todos los momentos de la operación de la fuerza pública, la misma

---

[142] Población lesbiana, gays, bisexual y transgénero.

[143] Al respecto, es importante mencionar las declaraciones del Sr. Bruno Moro, Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, durante la reunión de Alto Nivel entre el Gobierno de Colombia y el Sistema de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 23 de abril de 2007, en la que compartió los avances en materia de protección general de los derechos humanos mencionados en el último informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos sobre Colombia, y mencionó el valor del camino recorrido en materia de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Frente a estos últimos, anotó que Colombia es el único país de la región donde los mismos han sido incorporados como un componente central de sus políticas estratégicas de desarrollo, además de que es uno de los únicos siete países de la región cuyos avances se muestran encaminados a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, según estudios del PNUD y la CEPAL en América Latina y el Caribe.

contempla medidas novedosas en materia de "seguridad personal" de personas especialmente vulnerables. Así, adicionalmente a sus propósitos generales, establece un enfoque diferencial para las comunidades indígenas y afrocolombianas, los desplazados, la niñez víctima de violencia, los defensores de derechos humanos y otros grupos en situación de riesgo. Entre estas medidas especiales, son de especial importancia la consolidación de un centro de atención prioritaria y de rápida respuesta para las solicitudes individuales de miembros de estos grupos; la posibilidad de agilizar medidas administrativas de reparación para los mismos; y la adopción de medidas de instrucción y pedagogía para todos los miembros de la fuerza pública con especial énfasis en el enfoque diferencial que ameritan estos grupos.

611. En el Programa de Protección a Víctimas del Ministerio del Interior y de Justicia, que vela por la seguridad personal de individuos amenazados o especialmente vulnerables, se creó en el año 2004 un espacio de concertación y recomendación específico para las medidas de protección de comunidades étnicas denominado Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos con enfoque étnico (ETNOCRER), en el cual participan las comunidades indígenas y afrodescendientes.

612. Otra medida la constituye la determinación, mediante el Decreto Nº 4427, de 28 de noviembre de 2005, de que los consejos comunitarios de las comunidades negras legalmente constituidos, pueden, en igualdad de condiciones con las entidades privadas y los entes territoriales, ser oferentes de planes de vivienda de interés social rural para acceder al subsidio familiar de vivienda.

613. Actualmente Colombia cuenta con tres documentos CONPES[144] en materia de priorización de las necesidades de desarrollo del Pacífico colombiano y en particular de su población afrocolombiana mayoritaria, que han sido promulgados desde 2002. El CONPES 3169 de 2002 "Políticas para la Población Afrocolombiana", establece los principales compromisos institucionales orientados a la mejoría de las condiciones de vida de la población afrocolombiana que habita en la Cuenca del Pacífico -departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca"; por su parte el CONPES 3180 de 2002 "Programa para la Reconstrucción y Desarrollo Sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato. Ampliación del CONPES 3169 Políticas para la Población Afrocolombiana", plantea el Programa para la Reconstrucción y el Desarrollo Sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato, habitado en su gran mayoría por población afrocolombiana que ha sido víctima de la violencia armada en el territorio.

614. De otro lado, el CONPES 3310 de 2004 "Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana" que fue realizado en parte como respuesta a las recomendaciones de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) y aquellas del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, contiene la política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana, orientada a focalizar acciones del Gobierno nacional hacia estas comunidades, aumentar las metas de coberturas en los programas nacionales, implementar acciones afirmativas para la población negra o afrocolombiana en el corto plazo, mejorar los sistemas de identificación,

[144] Consejo Nacional de Política Económica y Social.

cuantificación y registro de dicha población, formular un plan integral de largo plazo y hacer seguimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y al CONPES 3169 de 2002. Dentro de esta lógica, el documento plasma un conjunto de directrices, programas y medidas administrativas orientadas a generar condiciones para mejorar el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social, cultural y a promover la integración de la población afrocolombiana.

615. Asimismo, en octubre de 2007 el Gobierno nacional creó a través del Decreto Nº 4181 de 2007, la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, cuya duración será de seis meses y se encargará de evaluar las condiciones de vida de esta comunidad y presentar recomendaciones a la administración central para superar las barreras que impiden su avance, particularmente en los campos económico y social y en lo que tiene que ver con la protección y realización efectiva de sus derechos civiles. De este órgano hacen parte el Vicepresidente de la República, quien la preside, y los Ministros del Interior y de Justicia, de Relaciones Exteriores, de la Protección Social y de Cultura.

616. La Comisión, presidida por el señor Vicepresidente de la República, tiene como función la de identificar las barreras críticas que impiden el avance económico y social de esta población en Colombia, así como las experiencias internacionales exitosas en materia de igualdad de oportunidades para esta comunidad. Al término de los seis meses de estudio, la Comisión presentará al Presidente de la República recomendaciones que permitan superar las dificultades para el avance de esta población, particularmente de las mujeres y de los niños. También presentará las líneas de acción y los mecanismos idóneos para adoptar las recomendaciones que se formulen y para gestionar los recursos dirigidos a su implementación, para lo cual deberán tener en cuenta la cooperación internacional.

617. En cuanto a la población desplazada, teniendo en cuenta la complejidad de la problemática del desplazamiento forzado en nuestro país, se ha venido trabajando en un enfoque diferencial en materia de desplazados, de mujer y de niñez. A través de las políticas públicas en materia de atención a la población desplazada, de atención a la niñez, y de equidad de género, el Gobierno nacional ha hecho enormes esfuerzos para vincular el enfoque diferencial en cada una de sus actividades. Los avances son importantes y buscan dar adecuado cumplimiento a las observaciones al respecto formuladas por la Corte Constitucional[145] y por varios órganos de Naciones Unidas.

618. El Gobierno nacional, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), ha venido desarrollando medidas tendientes a la protección de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, con el fin de prevenir y prohibir la discriminación racial. Teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de estas personas, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), adoptó el Acuerdo Nº 03 de 2006 "por el cual se definen acciones para garantizar el derecho a la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias".

[145] Sentencia T-025 de 2004.

619. El mencionado Acuerdo Nº 03 establece el deber por parte de las entidades estatales de brindar atención preferencial y diferencial a este grupo poblacional, con miras a garantizar la igualdad real y efectiva. Se contempla que ningún funcionario público que haga parte del SNAIPD desarrollará conductas discriminatorias en contra de la población desplazada so pena de hacerse acreedor a las investigaciones y sanciones de orden disciplinario a que haya lugar[146].

620. Consciente de la necesidad de que los funcionarios identifiquen aquello que es una práctica discriminatoria, el CNAIPD, desarrolló una breve tipificación, sin perjuicio de otras prácticas discriminatorias, como las contempladas en la Declaración de Durban, entre las que se encuentran las siguientes:

a) Negar, limitar u obstaculizar el acceso y goce de los derechos de la población en condición y situación de desplazamiento, cuando esta ha cumplido con los requisitos necesarios para tal fin;

b) Dar trato intolerante, degradante e inhumano que afecte la dignidad de la población en condición y situación de desplazamiento;

c) Expedir reglamentación de orden administrativo que discrimine de manera negativa a la población en condición y situación de desplazamiento;

d) Fomentar o ejecutar actos de persecución a esta población;

e) No brindar atención prevalente a esta población.

621. En cuanto a la población con discapacidad, se han desarrollado acciones por parte del Gobierno nacional en distintos frentes, habiendo sido asumida como un componente de sus políticas en derechos humanos. En virtud de ello, durante los últimos años la población con discapacidad en Colombia ha recibido mayor atención por parte de los gobiernos nacional, departamental y municipal. Este apoyo ha aumentado gracias a un cambio en la visión que viene dando pasos desde el nivel internacional[147].

622. En Colombia, el Informe de las Américas 2004[148] reconoce que en el país ha aumentado el número de personas discapacitadas beneficiadas en educación, salud, espacios públicos, entre

---

[146] Vale la pena recordar que el artículo 35 del Código Disciplinario Único estipula que a todo servidor público le está prohibido distinguir, excluir, restringir o preferir, con base en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública.

[147] Según el boletín de 10 de octubre de 2005, *Por el derecho a la diferencia y a la igualdad de oportunidades: los derechos humanos de las personas con discapacidad*, publicado por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario,

[148] Elaborada por el proyecto de monitoreo internacional de los derechos de las personas discapacitadas.

otros aspectos. Varias instituciones dentro del Gobierno nacional se ocupan de la discapacidad; sin embargo, el Ministerio de la Protección Social es el ente gubernamental que lidera el tema y cuenta con el apoyo de otras instituciones, entre ellas, la Vicepresidencia de la República.

623. Con el fin de manejar integralmente el tema, el Gobierno nacional diseñó el Plan Nacional de Discapacidad, el cual se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006.

624. Con fundamento en lo anterior, se diseñó una política pública nacional de discapacidad a través del documento CONPES 80 de 26 de julio de 2004[149], que se enmarca en el contexto de la protección y el manejo social del riesgo. Contempla estrategias para que las personas, las familias, las ONG, el Estado, la sociedad y sus instituciones, puedan prevenir el riesgo, mitigar y superar la materialización del mismo, como también reducir la vulnerabilidad a la discapacidad, protegiendo el bienestar de la población y su capital humano. Bajo un marco de corresponsabilidad, se busca identificar los riesgos y diseñar e implementar intervenciones para evitar la discriminación y exclusión social.

625. La política identifica como estrategias: a) la promoción de comportamientos favorables en la sociedad que generen actitudes positivas respecto a la discapacidad y la igualdad de oportunidades, la inclusión e integración social (acceso a bienes y servicios, al mercado laboral, seguridad social, protección de sus derechos humanos, entre otros); b) el fomento de la participación de la comunidad en la prevención, mitigación y superación (habilitación y rehabilitación integral) de la situación de discapacidad.

626. Los principios de igualdad, solidaridad y corresponsabilidad, descentralización y participación social y equidad que orientan la política frente a la situación de discapacidad se enmarcan en los derechos fundamentales, económicos, sociales culturales, colectivos y del ambiente, que consagra la Constitución política de 1991 y son consecuentes con los principios del Sistema de Protección Social, los cuales se constituyen en los instrumentos con los cuales el Estado procura garantizarlos. El propósito es crear condiciones que permitan a las personas, familias y comunidad en riesgo y en condición de discapacidad, un mejor goce o ejercicio de los derechos, deberes y libertades que les asisten.

627. Con fundamento en la Política Pública de Discapacidad, se diseñó un Plan de Acción 2005-2007, que constituye un instrumento de gestión de carácter estratégico para los organismos gubernamentales del nivel nacional.

628. El plan está orientado a facilitar la coordinación y ejecución de los compromisos sectoriales sobre la materia, mediante la identificación y concertación del trabajo sectorial, intersectorial e interinstitucional. Esta articulación busca la consolidación de las redes sociales e institucionales de apoyo a las personas discapacitadas en el nivel territorial, promoviendo el desarrollo de una cultura de convivencia y respeto de sus derechos fundamentales.

---

[149] Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 80. Política Pública Nacional de Discapacidad, 26 de julio de 2004.

629. Según el plan para consolidar la política pública de discapacidad se requiere fortalecer el proceso de construcción colectiva en el que participan activamente representantes del sector público, del sector privado y de la sociedad civil organizada en el nivel nacional, y de forma análoga en los territorios, mediante la concreción de planes de acción territoriales diseñados a través de los comités técnicos territoriales.

630. El objetivo del plan se centra en prevenir la incidencia de la discapacidad y mejorar la calidad de vida de las personas en situación de discapacidad, sus familias y su acceso efectivo a los bienes y servicios sociales mediante la coordinación y articulación de las acciones gubernamentales que se implementan desde cada sector y las entidades del orden nacional comprometidas con el tema.

631. Vale advertir que a partir del Plan Nacional de Discapacidad y de la misión de la Vicepresidencia de la República para promover y garantizar el respeto de los derechos humanos de la población con discapacidad surgió el Programa de Derechos Humanos y Discapacidad de la Vicepresidencia de la República.

632. Se busca promover el respeto y garantía de los derechos, tanto los civiles y políticos, como los sociales, económicos y culturales de las personas con discapacidad, a través de la promoción de la eliminación de las barreras que impiden el ejercicio pleno de todos sus derechos y apoyando procesos de inclusión social efectiva y de no discriminación.

633. Para el efecto, a través de mecanismos como la página web (www.discapacidad.gov.co) el programa busca principalmente difundir los derechos que tienen todos los colombianos con cualquier tipo de discapacidad. Asimismo, recopila y presenta normas y jurisprudencia, información de la política pública, estadísticas, directorios de instituciones prestadoras de servicios y asociaciones de personas con discapacidad tanto a nivel nacional como internacional, y otra información relevante para realizar pedagogía sobre los derechos y deberes frente a la discapacidad.

634. El Gobierno nacional ha desarrollado desde 2004 un proceso para promover el fortalecimiento de las redes sociales a favor de la población discapacitada como parte de la coordinación de la política nacional de discapacidad, en cabeza del Ministerio de la Protección Social. Este proyecto se ha realizado en 65 municipios y 9 corregimientos de los departamentos de Guaviare, Guainía, Risaralda, Quindío, Antioquia, Putumayo y Magdalena.

635. Los objetivos de este proceso han sido: a) acompañar y fortalecer la construcción conjunta, entre los gobiernos departamentales, locales y la comunidad organizada, de la Política Pública en Discapacidad; b) promover la integración social de la población con discapacidad de estos departamentos y brindar herramientas que permitan el aprovechamiento de los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros de las instituciones y las redes de apoyo social existentes en la comunidad.

636. Como resultado de la experiencia adquirida en los departamentos mencionados, se consolidó una metodología para la construcción de una política pública en materia de discapacidad en lo local, que brinde herramientas conceptuales y metodológicas a los gestores sociales para fomentar la participación de la comunidad en la construcción de trabajo en red y que se entregó a los municipios participantes en el proyecto.

637. Adicionalmente, se ha desarrollado una iniciativa de comunicación denominada "Pa To' el mundo, una muestra de capacidad", construida de manera que pueda ser utilizada por todas las instancias, instituciones y redes sociales de todas las regiones del país para promover un cambio de imaginario social frente a la situación de discapacidad.

638. La propuesta en mención comprende el diseño de una identidad gráfica y sonora que pretende comunicar las ideas de pluralidad, tolerancia y aceptación de la diversidad en un marco de derechos. Se propone posicionar esta imagen como identidad de todos los programas y proyectos que en Colombia apunten a la integración social de las personas con discapacidad.

639. Adicionalmente, la estrategia reúne piezas de comunicación en audio y en vídeo, que han sido construidas para servir como herramientas de apoyo en la implementación de una estrategia nacional de información, educación y comunicación en discapacidad que actualmente se encuentra en construcción por parte de todas las entidades partícipes del plan nacional de discapacidad.

640. El objetivo fundamental de esta iniciativa ha sido apoyar la construcción de un entorno social con equidad, en el cual todas las personas posean las condiciones para ejercer ciudadanía como titulares de derechos y deberes.

641. Uno de los avances más destacables desde el punto de vista administrativo lo constituye la aplicación del Censo General de 2005. A partir del mismo por primera vez Colombia tiene datos relacionados con el tema discapacidad. Según los resultados aproximadamente 2.640.000 colombianos presentan alguna limitación permanente, lo cual equivale al 6,4% del total de la población colombiana.

642. Con el fin de complementar la información del censo se diseñó el Formulario Único de Registro para Localización de Personas con Discapacidad, el cual se constituye en una valiosa herramienta que, por primera vez en nuestro país, permite conocer con criterios técnicos las necesidades de esta población.

643. En materia de diversidad sexual, el Gobierno nacional y los gobiernos locales como el de la capital de la República, han trabajado en favor de la garantía de los derechos de la comunidad LGTB[150].

644. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario", al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 "Estado Comunitario, Desarrollo para Todos" se prevé el compromiso gubernamental por impulsar el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que viene construyendo el Gobierno nacional, en conjunto con las entidades estatales y la sociedad civil, en respuesta a un compromiso en cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y de las recomendaciones formuladas por los organizamos internacionales.

645. Una de las áreas objeto de desarrollo es precisamente la de la lucha contra la discriminación y promoción del respeto a las identidades. Tiene relación con la vigencia del

[150] Población lesbiana, gay, bisexual y transgénero.

derecho a la igualdad en todas sus manifestaciones: igualdad formal ante la ley, igualdad de trato, igualdad de oportunidades, derecho a la diferencia, igualdad material, no discriminación por razones de raza, sexo, creencias o condición, y trato especial a las poblaciones en situación de vulnerabilidad

646. De igual manera, a nivel local se destaca el desarrollo de políticas a favor de la población LGTB, particularmente en la capital de la República en donde a comienzos del año 2007 se lanzó el Proyecto por una Bogotá sin discriminación por parte de la Defensoría del Pueblo y la Personería Distrital con el apoyo de la alcaldía mayor de Bogotá, que busca "cero exclusión, 100% de derechos y el respeto a cada una de las diferencias de los habitantes de Bogotá".

647. El objetivo principal de este programa es promover entre los ciudadanos la reflexión sobre la importancia de participar en una transformación cultural de las personas y de la comunidad para lograr el respeto a las diferencias y al libre desarrollo de la personalidad, factores que ayudaran a disminuir los niveles de desigualdad y discriminación.

648. Las entidades involucradas en este proyecto se comprometieron en una alianza para trabajar de manera mancomunada en la sensibilización de las personas acerca de la realidad de la discriminación, la necesidad de propiciar los ámbitos de inclusión y de apoyar la presentación y trámite del proyecto de ley contra comportamientos excluyentes.

649. Con este proyecto se declaró a Bogotá como un lugar para la diversidad en donde los ciudadanos tengan la posibilidad de convivir a partir de las diferencias, de hacer un trabajo de inclusión social de aquellas poblaciones que se sienten discriminadas por la sociedad y trabajar en conjunto con las entidades de control, la administración y la comunidad para eliminar todos estos comportamientos discriminatorios.

650. Deben destacarse los conceptos emitidos por la Procuraduría General de la Nación, 4.317[151] y 4.417[152] por medio de los cuales se pronunció a favor del reconocimiento de los derechos patrimoniales y a la seguridad social de las parejas del mismo sexo.

651. Los defensores de derechos humanos han jugado un importante rol en el fomento a la cultura de los derechos humanos, la reivindicación de las víctimas, el impulso a normas internas, la exigencia al Estado para el cumplimiento de su papel de respeto y garante, la denuncia de violaciones y la vinculación de la comunidad internacional a la solución de estas (Observación general Nº 18 del Comité de Derechos Humanos, sobre la no discriminación).

652. El Estado, con el apoyo constante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha procurado varios espacios de interlocución y

---

[151] En el marco de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 163 parcial de la Ley Nº 100 de 1993, mayo de 2007.

[152] Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 parciales de la Ley Nº 54 de 1990 y contra los artículos 47, 74 y 163 parciales de la Ley Nº 100 de 1993, noviembre de 2007.

concertación con estos grupos[153], con el propósito de construir políticas a partir del esfuerzo conjunto.

653. Durante años se ha trabajado en la elaboración de normas y en una cultura para los funcionarios públicos y la sociedad que garantice una actuación en correspondencia con el papel que cumplen los defensores de derechos humanos en una democracia. El Gobierno ha tenido como política garantizar el ejercicio de todas las libertades y mantener interlocución con todos los sectores de la sociedad, a través de diversos espacios y estrategias como el Programa de Protección.

654. Sin embargo, el tema de las garantías para el ejercicio de los defensores de derechos humanos ha sido uno de los temas más polémicos que ha enfrentado el Gobierno. Los defensores alegan que subsisten vulneraciones a sus derechos tales como homicidios, amenazas y hurtos de información en las sedes de sus organizaciones. Señalan además, que son sujetos de detenciones, allanamientos irregulares y afirmaciones de algunos funcionarios del Estado que los colocan en situación de riesgo.

655. Es evidente que hay diferencias entre el Estado y algunas ONG en la percepción de la labor del Gobierno, de los logros, de la política de protección de derechos, del compromiso del Gobierno con los derechos humanos, y de la naturaleza de los nuevos grupos criminales, entre otros temas.

656. El Gobierno entiende estas discusiones dentro de una sociedad con diferencias de criterios, reclama objetividad en los informes de derechos humanos y mantiene su compromiso de brindar todas las garantías para el trabajo de los defensores. Además, considera inadecuada la estrategia de eludir el debate en los escenarios nacionales argumentando la falta de garantías y pretender presionar al Gobierno desde la comunidad internacional.

AA. Artículo 27. Derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas

657. En Colombia se reconocen como indígenas el 3,28% de la población y como afrocolombianos el 10,3%, que habitan en 710 resguardos indígenas y 159 territorios colectivos de afrocolombianos. Desde la Constitución de 1991 se ha fortalecido un proceso de reconocimiento, promoción y visibilización de sus derechos y cultura; se ha desarrollado una rica legislación y jurisprudencia diferenciada, y políticas estatales para estos propósitos. Sin embargo, estos grupos afrontan amenazas a su integridad personal y territorial por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley así como condiciones materiales de vida inferiores al promedio nacional en algunos casos.

---

[153] Se destacan espacios como la Comisión Consultiva de Alto Nivel (para comunidades afrocolombianas), la Mesa Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, mesas de diálogo social (derechos humanos de los trabajadores), Consejo Nacional de Atención Integral a la PSD, Mesa Nacional de Fortaleciendo a las Organizaciones de la PSD, el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (Personas del Programa de Protección del Ministerio del Interior) y la Mesa de seguimiento a la implementación de las recomendaciones anuales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (participan organizaciones sociales, entidades del Estado concernidas y comunidad internacional).

1. Avance normativo

658. Frente a las minorías raciales se destaca dentro del período de observación la aprobación de la Ley Nº 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural. Esta ley, entre otras cosas, define el esquema organizativo de los resguardos indígenas y de la institucionalidad rural para comunidades indígenas y afrocolombianas en Colombia.

2. Avance jurisprudencial

659. A través de la sentencia T-606 de 2001, la Corte señala que, en materia de propiedad, la Constitución de 1991 entendió y aceptó la propiedad colectiva de los resguardos y de las tierras comunales indígenas y por eso admitió que son inenajenables y no son objeto de venta o transacción. Según jurisprudencia de la Corte, el derecho de propiedad colectiva sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes, no solo por ser su principal medio de subsistencia sino porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, cultura y religiosidad. Es que lo principal en el resguardo es la forma de propiedad colectiva.

660. Como muestra de la importancia que se le ha otorgado al tema de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes sobre las decisiones que los afectan, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la Ley forestal a través la sentencia C-030 de 2008 por haberse omitido el trámite de consulta a dichas comunidades, fundado en la Ley Nº 21 de 1991, Convenio Nº 169 de la OIT.

661. La Corte también se ha ocupado del tema de los derechos constitucionales de las comunidades negras, de la legitimación y de la defensa de la identidad étnica y cultural, en sentencia como la T-955/2003.

3. Avance administrativo

662. El Estado colombiano, siguiendo los lineamientos del Convenio Nº 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, adelanta procesos de la Consulta Previa, como requisito indispensable para la realización de proyectos, iniciativas legislativas o actos administrativos que tengan impacto en zonas con presencia indígena o de comunidades afrocolombianas. El objetivo general de la Consulta Previa es el de garantizar un espacio de concertación en el cual los grupos étnicos que se encuentran ubicados en el área de influencia de un proyecto, obra o actividad y la empresa dueña del mismo, puedan entablar un diálogo directo sobre los efectos e impactos que puedan generar esas actividades, al igual que proyectar y concertar acuerdos que permitan mitigarlos y/o compensarlos. Colombia ha adelantado fructíferos procesos de consulta previa en los últimos años.

663. En materia educativa, el Ministerio de Educación Nacional ha implementado y promovido la política etnoeducativa, para mejorar de manera particular el sistema educativo en las comunidades indígenas y afrocolombianas. Este especial énfasis en algunas comunidades no obra en desmedro del derecho a recibir una educación bilingüe y bicultural en cada una de las instituciones promocionadas por el Estado.

664. El objetivo de esta política es posicionar la educación intercultural en todas las escuelas y colegios del sector oficial y privado del país, para que todos los niños, niñas y familias entiendan que las culturas afrocolombiana, indígena y gitana son parte de las raíces de nuestra nacionalidad.

665. Asimismo, la política desarrolla una educación que responda a las características, necesidades y aspiraciones de los grupos étnicos, desarrollando la identidad cultural, la interculturalidad y el multilingüismo.

666. Se ha venido implementando una política de reconocimiento a la diversidad cultural y preservación del patrimonio cultural de las comunidades indígenas, a través de la cual el Ministerio de Cultura busca proteger, promover y garantizar el acceso a contenidos culturales de todas sus minorías étnicas, a través de distintas estrategias. Así, además de liderar un Consejo Nacional de Cultura, un Consejo Nacional de Patrimonio y un Consejo Nacional de las Artes en los que tienen obligatoria representación las comunidades étnicas, el Ministerio maneja la programación de los contenidos culturales del canal público de televisión "Señal Colombia" (que cuenta con contenidos específicos para indígenas y afrocolombianos y llega a todo el país), y adelanta varios planes y programas que buscan asegurar la igualdad en el acceso a actividades culturales de todas las comunidades étnicas del país.

667. Desde la perspectiva de medios, la Comisión Nacional de Televisión[154], mediante la Resolución Nº 1014 de 2003, acogió su Plan Estratégico de Planeación, en el cual se contempló la ejecución del proyecto "Acceso de minorías y poblaciones especiales a la televisión". De esta manera, mediante la Circular Nº 027 de 2006, la Comisión Nacional de Televisión invitó a los operadores y prestatarios del servicio para que, bajo el principio de la responsabilidad social de los medios, se abstuvieran de incurrir en actos de intimidación, segregación, discriminación o racismo. Adicionalmente, la Comisión expidió el Acuerdo Nº 01 de 20 de mayo de 2005, por el cual se garantiza el acceso de los grupos étnicos al servicio público de televisión, herramienta en la cual la entidad, precisó los mecanismos para que los grupos étnicos accedan a la prestación del servicio en el ámbito nacional, regional y local, precisando particularmente que el 5% de la programación del Canal Nacional Público será dedicada a estos grupos poblacionales.

668. Por último, es preciso resaltar que el Procurador General de la Nación mediante Resolución Nº 372 de 2007, adoptó la "política preventiva en materia de derechos humanos de los grupos étnicos" con el objetivo de contribuir a la realización del principio de diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y como herramienta para los servidores de la entidad en el ejercicio del control preventivo en favor de los integrantes de los diferentes grupos étnicos asentados en el territorio nacional (Observación general Nº 20 del Comité de Derechos Humanos, sobre prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes [artículo 7 del Pacto]).

---

[154] Es un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, para desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en el servicio público de televisión, así como también dirigir la política que en materia de televisión determine la ley sin menoscabo de las libertades consagradas en la Constitución nacional (arts. 76 y 77).

III. RETOS Y DESAFÍOS

669. El presente informe evidencia un importante avance en la garantía y protección de los derechos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

670. Colombia ha realizado grandes esfuerzos por cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos y por elevar la responsabilidad de las instituciones y funcionarios con la garantía y protección de los mismos. Este esfuerzo es integral en cuanto a las dimensiones y áreas de trabajo.

671. La experiencia de los últimos años ha demostrado que la seguridad es una condición necesaria para la plena vigencia de los derechos humanos.

672. A pesar de las grandes dificultades que conlleva la violencia y el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, sumado al total desprecio por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario por parte de todos los grupos armados organizados al margen de la ley, en estos cinco años el país redujo de manera importante sus índices de violencia a través del fortalecimiento institucional y de la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

673. Hoy los ciudadanos se sienten más seguros y pueden ejercer sus derechos de manera más efectiva. De manera especial el Gobierno nacional reitera su voluntad de continuar con los esfuerzos tendientes a brindar todas las garantías para el desarrollo de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y a dar continuidad al debate y al diálogo democrático.

674. De otro lado, el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y la puesta en marcha de la justicia transicional, a través de la llamada Ley de justicia y paz, en busca de la verdad, la justicia y la reparación, ha representado para el país un hito histórico en el camino hacia la paz y la reconciliación entre los colombianos.

675. En los próximos años el Estado en su conjunto debe afrontar inmensos retos para consolidar los logros y para dar solución a los complejos problemas que afronta el país en los distintos ámbitos.

676. En el marco de justicia y paz el Estado debe continuar trabajando en el tema de la reinserción de los desmovilizados, en el logro efectivo de los objetivos de verdad y justicia, en la atención a las víctimas de la violencia, en busca de su reparación integral, tanto desde la perspectiva individual como colectiva y garantías de no repetición.

677. En esa línea, los grandes desafíos en materia de justicia y paz se centran en los siguientes aspectos:

a) Acelerar el proceso de esclarecimiento de la verdad;

b) Acelerar el proceso de identificación de los restos encontrados para su entrega a los familiares;

c) Cuestionar e investigar los delitos cometidos por los desmovilizados contra las mujeres y los niños (especialmente los de violencia sexual y reclutamiento de niños);

d) Adelantar el Programa Nacional de Reparaciones;

e) Fortalecer el Programa de Protección para Victimas y Testigos de la ley;

f) Fortalecer la difusión de los derechos de las victimas y adoptar medidas mediante las cuales se impulsen las actividades que viene realizando la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR);

g) Poner en marcha las comisiones regionales de restitución de bienes;

h) Terminar el documento de memoria histórica encomendado por la ley a la CNRR.

678. Frente al drama del secuestro que por años ha afectado al país y que ha cobrado miles de víctimas, el Estado debe continuar desplegando todos los esfuerzos a su alcance para obtener la liberación de todas las personas secuestradas.

679. Otro importante reto lo constituye la atención de la población desplazada forzosamente, tema en el cual se debe continuar trabajando para brindar soluciones a través de las cuales se garanticen los derechos que han sido vulnerados con perspectiva de género.

680. En cuanto a la fuerza pública el Estado tiene la responsabilidad de lograr por parte de sus miembros el cabal y estricto acatamiento de los protocolos y normativas relativos a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, a través de la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional, y en caso de violación, la efectiva atención de las denuncias y la aplicación de las sanciones penales y disciplinarias previstas en la ley.

681. El Estado colombiano desea reiterar su compromiso indeclinable con el logro de la plena vigencia de los derechos humanos y espera que el presente informe permita una mejor comprensión de los esfuerzos que adelanta el Estado colombiano por superar los complejos problemas que aún persisten y consolidar las políticas encaminadas a asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.