

Documento

Conpes

3411

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**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**

Vicepresidencia de la República / Programa Presidencial DDHH y DIH
Ministerio del Interior y de Justicia / Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
Departamento Nacional de Planeación / Dirección de Justicia y Seguridad
Consejo Superior de la Judicatura
Fiscalía General de la Nación
Procuraduría General de la Nación
Defensoría del Pueblo

Versión aprobada

Bogotá D.C., 6 de marzo de 2006

INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES-, los proyectos y recursos requeridos para implementar la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos¹ (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario² (DIH), a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, el juzgamiento y la sanción. Esta política fue aprobada por el Comité Especial de Impulso y Seguimiento a las violaciones a los derechos humanos³, el 22 de noviembre de 2005, y busca combatir la impunidad⁴ por medio de la superación de los obstáculos que impiden o dificultan el esclarecimiento de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas.

La política fue construida con el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, instancia perteneciente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR), a través de su Programa Presidencial de DDHH y DIH (Proyecto de Lucha contra la Impunidad en violaciones a los DDHH e infracciones al DIH – PLCI). Contó con la participación de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Procuraduría General de la Nación (PGN), el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio del Interior y de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y con la asesoría y recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada para los DDHH en Colombia. Este esfuerzo ha sido posible gracias a la cooperación que la Embajada Real de los Países Bajos brindó al Estado colombiano mediante el

¹ Son violaciones de los DDHH aquellos actos u omisiones de servidores públicos que, prevalidos de su investidura, vulneran los derechos consagrados en los tratados internacionales de DDHH y en la Constitución Política, así como, las acciones que afectan estos bienes jurídicos cometidas por particulares con la instigación, tolerancia o participación de servidores públicos. Véase: OACNUDH, Defensoría del Pueblo. Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá : OACNUDH, 2004. p. 58-59.

² Son infracciones al Derecho Internacional Humanitario aquellos actos u omisiones que representan el quebrantamiento del conjunto de normas que, en tiempo de guerra internacional o conflicto armado interno, protege a las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de hacerlo. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos de 1977 adicionales a éstos son los principales instrumentos de derecho humanitario. Véase: <http://www.icrc.org/spa/dih>

³ Creado por el Decreto 2429 de 1998. Este Comité es presidido por el Vicepresidente de la República y en él participan el Ministro del Interior y de Justicia, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Director del Programa Presidencial de DDHH y DIH, el Director de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación y un representante de la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, OACNUDH. A este Comité se le asignaron las funciones de: a) impulsar las diligencias relacionadas con las violaciones de derechos humanos; b) coordinar, vigilar y controlar el desarrollo de esas investigaciones; y c) informar los resultados de esas gestiones.

⁴ La impunidad se entiende como “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”. Véase: JOINET, Louis. Informe final del Relator Especial, acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos (derechos civiles y políticos). E/CN.4/SUB.2/1997/20/Rev.1.

proyecto ‘Bases para una estrategia de gestión y coordinación interinstitucional de lucha contra la impunidad por las violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario’.

La política vincula el marco normativo vigente y el conjunto de organizaciones, prácticas y procedimientos existentes para conocer la ocurrencia de tales violaciones. Adicionalmente, con el propósito de asegurar que las intervenciones comprendidas en la Política se coordinen con las estrategias y planes de acción relacionadas, a fin de prevenir solapamientos, duplicación de esfuerzos y promover mayores niveles de trabajo conjunto entre las entidades concernidas, la Política se articula con los siguientes planes, proyectos, políticas y normas del Estado colombiano: a) el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, concretamente la estrategia en materia de Derechos Humanos; b) el documento Conpes 3172 del 15 de julio de 2002, que establece las ‘Líneas de Acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario’; c) el Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH; d) el proyecto de ‘Fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia’ financiado por la delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador; y e) la Ley 975 de 2005 y sus normas reglamentarias.

La implementación de esta política es importante dado que, en tanto Estado Social de Derecho, es necesario que el Estado colombiano cuente con una propuesta explícita de fortalecimiento de la capacidad de investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. La lucha contra la impunidad por estas violaciones es determinante para las posibilidades de reconstrucción y fortalecimiento de los patrones de convivencia y, por esta vía, de las posibilidades de una paz duradera. Adicionalmente, evitar la impunidad en casos de tanta resonancia constituye una vía importante para recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial y permite prevenir las altas condenas presupuestales que estas demandas suponen para el Estado colombiano.

La política presenta un diagnóstico de los factores asociados al problema de impunidad en los casos mencionados y define las intervenciones requeridas para la superación de esta situación. Estas intervenciones se proponen en cada uno de los siguientes ejes estratégicos: (i) desarrollo institucional y organizacional; (ii) gestión de recursos, especialmente desarrollo de los recursos humanos; (iii) atención a víctimas y testigos; y (iv) condiciones operativas específicas para la investigación y sanción.

I. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

En el periodo 2002-2006 se han logrado importantes avances en materia de protección de los DDHH y del DIH⁵. En cuanto a los derechos civiles y políticos, la tasa actual de 39 homicidios por cada 100 mil habitantes es la más baja de los últimos 10 años. El número de homicidios de sindicalistas, indígenas, maestros sindicalizados, maestros no sindicalizados y periodistas, muestra una clara tendencia a la baja en los años 2004-2005, al presentar disminuciones porcentuales del 67%, 42%, 43%, 20% y 33% respectivamente.

Así mismo, el número de personas desplazadas en el periodo 2002-2005, disminuyó en 24% anualmente y el secuestro extorsivo presentó una caída promedio anual del 40.47%. Con relación al número de acciones terroristas, en los últimos tres años la situación ha presentado una tendencia a la baja, pasando de 1.651 casos en 2002 a 611 en 2005, lo que equivale a una reducción del 63%.

Respecto al desplazamiento forzado, el gobierno ha adoptado importantes acciones afirmativas para la atención y protección de la población desplazada. El Plan Nacional de Atención, expedido en el 2005, reconoce como principio orientador de la política el enfoque de derechos humanos. Igualmente, en materia presupuestal, este gobierno ha realizado un esfuerzo sin precedentes. Mientras que para el período 1995 – 2002, la inversión del orden nacional ascendió a \$566.647 millones, entre los años 2003 – 2005 los recursos asignados fueron de \$922.525 millones.

En relación con la política de protección y promoción de los derechos humanos y del DIH, los avances son los siguientes:

En el tema de formación en derechos humanos, la Fuerza Pública ha dado instrucciones y capacitación permanentes para que la totalidad de sus miembros actúe con pleno respeto a los DDHH y al DIH, lo que ha generado resultados importantes que se reflejan en una disminución de quejas por estas violaciones e infracciones. De acuerdo con las cifras de la Defensoría del Pueblo, en el 2005 el número de casos de violaciones a los DDHH se redujo en un 19% con respecto al 2002 y las infracciones al DIH en un 39%⁶. Frente a estos comportamientos, el Gobierno ha reiterado su compromiso de investigar y sancionar estos casos.

⁵ Véase: “Observaciones del Vicepresidente Santos al informe de DDHH de la ONU” 20 de febrero de 2006, en www.presidencia.gov.co.

⁶ Fuente: Defensoría del Pueblo (Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas). La información correspondiente al 2005 es parcial.

Respecto a los derechos económicos sociales y culturales, en el 2005 la economía creció por encima del 5% y el desempleo bajó al 11.7%. Entre 2002-2005 la matrícula oficial básica se incrementó en 1.085.015 nuevos cupos, con énfasis en la población pobre y vulnerable. Este aumento ha estado acompañado de una política de mejoramiento de la calidad de la educación impartida.

En el 2005, el 91% de la población urbana y el 83% de la población rural entre los 5 y los 17 años estaba en el sistema educativo. Entre el 2002 y el 2005, la población infantil en el sector urbano por fuera del sistema educativo se redujo de 12% a 9% y en el sector rural de 22% a 17%. En materia de salud, el régimen subsidiado ha registrado un incremento en la cobertura de 7.8 millones de colombianos; para un total de 18.5 millones de afiliados.

En vivienda, durante la actual administración se ha logrado apoyar la financiación y construcción de 326.865 soluciones de vivienda de interés social (82% de la meta global) con una inversión de \$3.032 billones de las cuales 272.969 son subsidios y 53.896 créditos. En el 2005 se presentó un incremento del 13% frente al número de soluciones de vivienda del 2004. Adicionalmente Fonvivienda, entidad que atiende a los hogares más vulnerables⁷, incrementó sus asignaciones en un 27.5% y atendió un número importante de población especial (11.631 hogares desplazados por la violencia, damnificados de desastres y atentados terroristas).

De otra parte, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el Plan de Acciones Afirmativas ha respondido a la propuesta de construir equidad social y equidad de género, a través de la focalización de acciones en mujeres de bajos recursos, especialmente mujeres cabeza de familia

Finalmente, el Programa Presidencial de Derechos Humanos de la Vicepresidencia ha avanzado en varios aspectos que vale la pena destacar: i) la ejecución del proyecto de atención a comunidades en riesgo en 12 regiones del país; ii) la formulación concertada de una política de atención a la población indígena; iii) la atención a las comunidades indígenas en riesgo de extinción; iv) la consolidación de los programas de protección a defensores de derechos humanos; v) la incorporación a los desplazados como población objeto de protección especial; y vi) la formulación de una política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, objeto del presente documento.

⁷ Hogares pobres informales.

En la temática específica de este documento, cabe señalar que en 2001 el Estado colombiano, con la colaboración de la comunidad internacional, realizó una serie de esfuerzos encaminados a impulsar un grupo de investigaciones por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. A partir de un ejercicio interinstitucional, se fijaron parámetros y líneas de trabajo con el fin de formular una política de fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación y la sanción en estos casos⁸.

Posteriormente, 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”⁹. El acuerdo, que ha venido desarrollándose hasta la fecha, tiene como objetivos formular y desarrollar una política de lucha contra la impunidad e impulsar y hacer seguimiento a un número de casos sobre violaciones de DDHH e infracciones al DIH.

Como resultado de estos esfuerzos, se detectaron dificultades para un óptimo desarrollo de las investigaciones en los casos mencionados, principalmente por problemas relacionados con la inexistencia de esquemas de protección para los operadores judiciales, las víctimas y los testigos; las debilidades de la información sobre la cantidad, características y estado de los procesos penales y disciplinarios; la ausencia de coordinación intra e interinstitucional; y la ineficiente asignación y utilización de los recursos humanos, físicos y financieros. En consecuencia, se evidenció que los recursos del derecho interno no respondían de manera ágil y oportuna a las demandas de las víctimas.

No obstante lo anterior, gracias a la labor desarrollada por el Comité Especial de Impulso a partir del año 2003, se ha logrado contrarrestar el estancamiento en más de cien investigaciones por este tipo de violaciones e infracciones, como lo indican los resultados que se exponen a continuación. Entre octubre de 2003 y diciembre de 2005, la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación realizó un total de 159 comisiones individuales y 10 regionales. A través de las cuales se impulsaron 103 de los 134 casos seleccionados. Adicionalmente, en el marco de las comisiones se impulsaron 384 casos no seleccionados. Se condenaron un total de 114 personas, de las cuales 108 son de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), 4 del Ejército Nacional, 1 de delincuencia común y 1 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Así mismo, se capturaron un total de 307 personas involucradas en estas violaciones.

⁸ Las líneas definidas fueron: a) impulso a un número de casos; b) fortalecimiento de sistemas de protección al personal encargado de las investigaciones; c) capacitación de funcionarios y apoyo técnico a sus labores; d) desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos; y e) conformación de una red de comunicaciones y coordinación interinstitucional.

⁹ Cooperación que la Embajada Real de los Países Bajos brindó al Estado colombiano desde el 2003 a la fecha.

En el mismo período, las oficinas de la Procuraduría encargadas de la investigación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH adelantaron un total de 31 comisiones mediante las cuales se impulsaron 25 casos. De estos, 13 casos eran investigaciones disciplinarias y 12 eran agencias especiales del Ministerio Público en investigaciones penales. El 27 % de estos casos han sido fallados, de este porcentaje el 79% han sido sanciones y el 21% absoluciones.

Paralelamente, se ha generado un importante incremento de los casos conocidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A la fecha, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha condenado al Estado colombiano principalmente por violar los derechos a las garantías y la protección judicial en casos como *Caballero Delgado y Santana*, *Las Palmeras*, *19 Comerciantes*, *Masacre de Mapiripán*, *Wilson Gutiérrez Soler y Pueblo Bello*. Estas condenas le han implicado al Estado colombiano el pago de aproximadamente \$90.234 millones. Actualmente existe un caso admitido ante la Corte: El Aro y Granja -Ituango.

Así mismo, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos existen 143 casos de los cuales 95 se encuentran en etapa de pre-admisibilidad, 19 admitidos, 2 con informe de fondo, 6 en solución amistosa y 21 resueltos definitivamente. Estos 21 casos resueltos implicaron un costo de \$3.026 millones al Estado colombiano. Finalmente, ante el Comité de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas se condenó al Estado colombiano por el caso Bautista de Arellana, a pagar \$92 millones. Así, hasta el 2006, el costo total aproximado de estas condenas para el Estado colombiano es de \$93.354 millones.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional recibió del Fiscal de la Corte Penal Internacional una comunicación, en marzo de 2005, en la que la Corte expresa su preocupación frente a la cantidad significativa de denuncias por violaciones de DDHH e infracciones al DIH que ha recibido el Estado colombiano, y solicita información sobre investigaciones o enjuiciamientos por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Lo anterior, permite concluir que los avances en el fortalecimiento de las instituciones de investigación, juzgamiento y sanción de violaciones de DDHH e infracciones al DIH, no son suficientes frente a la complejidad de la situación de impunidad en estos casos. Se requiere, por tanto, que el Estado colombiano cuente con una política en esta materia con sus correspondientes asignaciones presupuestales, independientemente de las condiciones coyunturales particulares o las modificaciones en la dinámica de los actores determinantes de las violaciones.

II. PROBLEMA DE POLITICA, EJES PROBLEMATICOS Y FACTORES ASOCIADOS AL PROBLEMA DE IMPUNIDAD

El problema de política, a partir del cual se definen la amplitud y el contenido de las intervenciones sugeridas, consiste en que el Estado colombiano no logra de manera generalizada y pronta esclarecer los hechos, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Como se mencionó anteriormente, este problema se estructura a partir de cuatro ejes: Desarrollo institucional y organizacional, Gestión de recursos, Atención a víctimas y testigos y Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción.

El Eje I, Desarrollo institucional y organizacional, hace referencia a la baja capacidad y ausencia de incentivos de las instituciones y las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y del Sistema de Control Disciplinario para responder oportuna y eficientemente a las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. En consecuencia, se pretende desarrollar innovaciones y cambiar los modelos de operación y gestión de las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y del Sistema de Control Disciplinario, de forma tal que se aumente la coherencia entre estructuras, procesos, estrategias, culturas y personas, y se armonice su respuesta frente al entorno constituido por las condiciones de ocurrencia, investigación y sanción de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

El Eje II, Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los Recursos Humanos (RRHH), se refiere a la ausencia de criterios, estructuras, procedimientos y herramientas para fortalecer los recursos humanos, físicos y financieros de las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y del Sistema de Control Disciplinario. Ello, con el propósito de atender las exigencias de la investigación de casos por violaciones de DDHH e infracciones al DIH y la imposición de sanciones a los responsables. Las acciones a desarrollar pretenden generar tales instrumentos, guiados por los principios de eficacia, eficiencia, economía y transparencia. El eje reconoce la importancia crucial del desarrollo de los recursos humanos y lo entiende como las estrategias y prácticas destinadas a la promoción, formación y actualización de aptitudes, conocimiento y actitudes del personal, con el fin de atender las violaciones de DDHH y las infracciones al DIH.

El Eje III, Atención a víctimas y testigos, comprende la ausencia de condiciones a partir de las cuales se promueva el acceso de las víctimas y los testigos de casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, al Sistema de Justicia Penal y/o al Sistema de Control Disciplinario. Las acciones en este eje apuntan a generar prácticas, condiciones y actitudes, eficaces y eficientes para que, una vez

ingresen las víctimas y testigos, sean reconocidos como tales por las autoridades competentes y se les brinde la oferta de servicios que facilita e impulsa su participación en los procesos de investigación, sanción y reparación, al tiempo que se controlan los riesgos de re-victimización.

El Eje IV, Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción, se concentra en la ausencia de procesos, procedimientos y prácticas operativas concretas que hacen parte de la labor que ha de desplegarse para la investigación y sanción de casos por violaciones de los DDHH e infracciones al DIH. Las acciones en este eje buscan revertir la dinámica señalada a través de medidas que agilicen y hagan oportuna la acción del Sistema de Justicia Penal y/o el Sistema de Control Disciplinario en la investigación y sanción de estos casos.

La política identifica 17 Factores Asociados (FA) que explican el fenómeno de impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Estos factores se estructuraron alrededor de los cuatro ejes problemáticos señalados¹⁰ y son los siguientes:

Eje Problemático I. Desarrollo institucional y organizacional.

- a. Ausencia de adecuadas garantías de estabilidad laboral para jueces, fiscales, procuradores y personal de policía judicial.
- b. Conflictos de competencia entre la Jurisdicción Penal Ordinaria y la Jurisdiccional Penal Militar por violaciones de DDHH e infracciones al DIH.
- c. Falta de claridad en la definición de la competencia de la UNDH-DIH de la FGN para la investigación de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- d. Inexistencia de esquemas de protección de los jueces, fiscales, procuradores, defensores públicos e investigadores que respondan a procesos rigurosos de valoración de los niveles de riesgo y sensibles a cambios en sus determinantes.
- e. Insuficiente aprovechamiento del Grupo de Trabajo del Comité Especial de Impulso como ámbito de coordinación interinstitucional e impulso de procesos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

¹⁰ La identificación y comprensión de estos factores se realizó con base en el seguimiento de casos y el análisis de los productos que el 'Proyecto de lucha contra la impunidad de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH' ha generado durante dos años y medio de labores. Se complementa con las experiencias obtenidas en el marco de las discusiones y decisiones que tienen lugar en el Comité Especial de Impulso y Seguimiento y en su Grupo de Trabajo. La lectura de Factores Asociados que aquí se consigna se basa en la 'Encuesta para el Fortalecimiento Institucional de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario' (E/UNDH-DIH/04), en la 'Encuesta para el Fortalecimiento Institucional para la Jurisdicción Penal de Circuito Especializados' (E/JPCE/05) y en la actualización del diagnóstico de la Procuraduría General de la Nación en materia de DDHH realizada en el 2005.

- f. Insuficiente seguimiento a la ejecución de las medidas de aseguramiento y las penas impuestas en los procesos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- g. La información sobre la cantidad, características y estado de los procesos penales y disciplinarios por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH es incompleta, fragmentaria e inoportuna.

Eje Problemático II. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los RRHH.

- a. La asignación, distribución y aplicación de los recursos humanos, tecnológicos y financieros no responde a principios de planificación, eficiencia y eficacia.
- b. La definición operativa de los roles y perfiles de jueces, fiscales, procuradores, técnicos, secretarios y personal de policía judicial no se ajusta a las necesidades de los procesos de investigación de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- c. Las exigencias de esclarecimiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH desbordan las capacidades y habilidades de jueces, fiscales, procuradores, defensores públicos, equipos forenses e investigadores.
- d. Los mecanismos formales de medición del desempeño vigentes tienen efectos negativos sobre la calidad y relevancia de las actividades de investigación y sanción.

Eje Problemático III. Atención a víctimas y testigos.

- a. Baja frecuencia en la aplicación de las formas de reconocimiento y participación de las víctimas, previstas en los procedimientos de investigación, juzgamiento, sanción y reparación.
- b. Los mecanismos de atención y protección no se ajustan a las características y necesidades de víctimas y testigos.

Eje Problemático IV. Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción.

- a. Incumplimiento de la programación de diligencias y actividades de investigación y de sanción.
- b. Incumplimiento o inoportunidad en la ejecución de las órdenes de captura en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

- c. Insuficientes garantías de seguridad y condiciones de movilidad para las comisiones de investigación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en zonas del territorio nacional.
- d. Limitado cubrimiento y oportunidad de los servicios de defensa técnica para los presuntos responsables de violaciones de DDHH e infracciones al DIH en incapacidad económica o social para proveérsela

III. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

El objetivo general de la política es superar los obstáculos que impiden o dificultan el esclarecimiento de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas.

Como medios para alcanzar este objetivo general se definieron diecisiete (17) objetivos específicos, a través de once (11) mesas de trabajo interinstitucional, que se concretan en veinticuatro (24) proyectos organizados según los cuatro ejes estratégicos señalados.

Eje Estratégico I. Desarrollo institucional y organizacional.

- a. Asegurar la continuidad de los procesos de investigación y sanción a través de garantías de estabilidad para los jueces, fiscales, procuradores y personal de Policía Judicial.
- b. Garantizar que todos los casos de violaciones de DDHH e infracciones al DIH sean conocidos por la Jurisdicción Penal Ordinaria, por medio de la elaboración y difusión de una guía para la caracterización e identificación de casos de violaciones a DDHH e infracciones al DIH
- c. Garantizar que todos los casos de violaciones de DDHH e infracciones al DIH sean conocidos oportunamente por las dependencias de la FGN que correspondan. En tal sentido, se hará una revisión de los procedimientos de asignación y reasignación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH
- d. Proveer esquemas de protección que favorezcan la actuación autónoma de los jueces, fiscales, procuradores, defensores públicos e investigadores en los procesos de investigación y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Se avanzará en el diseño e implementación de un sistema de protección para jueces especializados, fiscales, investigadores, procuradores y defensores públicos que participan en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

- e. Consolidar el Grupo de Trabajo del Comité Especial de Impulso como ámbito de coordinación interinstitucional para la investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- f. Ejercer seguimiento permanente a la ejecución de las medidas de aseguramiento y las penas impuestas en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, por medio del diseño, implementación e integración de procesos, estándares e instrumentos técnicos.
- g. Contar con un sistema de información estatal que ofrezca información oportuna y de calidad sobre las características y el estado de los procesos penales y disciplinarios por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

Eje Estratégico II. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los Recursos Humanos

- a. Asegurar que la planificación y aplicación de los recursos humanos, físicos y financieros permita impulsar todos los procesos de investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Para tal fin, se diseñará una estrategia para la planificación, ejecución y seguimiento del impulso a los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH y un modelo de planeación y aplicación de recursos humanos, físicos y financieros para la UNDH-DIH de la FGN y el sistema preventivo y sancionatorio en DDHH de la PGN.
- b. Asegurar que la definición operativa de roles y perfiles de jueces, fiscales, procuradores, técnicos, secretarios y personal de policía judicial corresponda a las exigencias de la investigación de casos de violaciones de los DDHH e infracciones al DIH. Se elaborará un plan de reorganización y profesionalización de los RRHH de las unidades encargadas de la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- c. Ofrecer medios e instrumentos para generar y desarrollar las capacidades y habilidades necesarias en la atención, investigación, juzgamiento, sanción y reparación en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH mediante un plan de capacitación teórico-práctica.
- d. Garantizar que la evaluación del desempeño se base en criterios de calidad y relevancia de actividades y productos.

Eje Estratégico III. Atención a víctimas y testigos.

- a. Promover el reconocimiento y la participación de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en los procesos de investigación, sanción y reparación a través del desarrollo de mecanismos de asistencia legal.

- b. Diseñar estándares de protección que favorezcan la participación y colaboración efectiva de víctimas y testigos en los procesos de investigación, sanción y reparación por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

Eje Estratégico IV, Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción

- a. Asegurar el cumplimiento de la programación de diligencias y actividades de investigación y sanción en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. A través de: la generación de instrumentos para la planificación integrada de diligencias entre organizaciones del Sistema de Justicia Penal y en el Sistema de Control Disciplinario; el rediseño de las estrategias de citación y conducción de testigos y la notificación de servidores públicos; el ajuste de los procedimientos del INPEC frente a los requerimientos judiciales de traslado de internos y la utilización de "audiencias virtuales".
- b. Garantizar la ejecución oportuna de las órdenes de captura en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH mediante la creación de un grupo especializado en capturas de la Policía Judicial para estos casos.
- c. Proporcionar garantías de seguridad y condiciones de movilidad suficientes a las comisiones de investigación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, con la generación de nuevos esquemas de movilidad y comunicaciones e institucionalización del apoyo protectivo de la Fuerza Pública en zonas con problemas de orden público.
- d. Asegurar servicios oportunos de defensa técnica para los presuntos responsables de violaciones de DDHH e infracciones al DIH en incapacidad económica o social, con la creación de un grupo de defensores públicos.

Los objetivos anteriores y sus respectivos proyectos conforman el Plan Operativo General Anualizado (POGA) de la Política, en el que se encuentran en forma detallada los requerimientos presupuestales, tiempo de ejecución y responsables (Véase Anexo No. 1).

IV. REQUERIMIENTOS PRESUPUESTALES

La ejecución de las estrategias de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, tiene un costo aproximado de \$40.084 millones¹¹, de los cuales \$17.740 millones ya se encuentran presupuestados y \$22.343 millones requieren ser programados. La propuesta está diseñada para ser ejecutada en cuatro años (2006-2009).

¹¹ Pesos constantes de 2006.

Cuadro No. 1 Estimación de los recursos presupuestales requeridos para la implementación de la Política. 2006-2009.

(Millones de pesos 2006)

AÑO	COOPERACION INTERNACIONAL	PGN			TOTAL
		FUNCIONAMIENTO	INVERSION	TOTAL	
2.006	6.277,4	262,3	0,0	262,3	6.539,7
2.007	7.109,7	5.238,3	2.239,5	7.477,7	14.587,4
2.008	2.468,7	5.760,5	2.637,8	8.398,3	10.867,0
2.009	1.884,8	6.205,1	0,0	6.205,1	8.089,9
TOTAL	17.740,5	17.466,2	4.877,2	22.343,4	40.083,9

Fuente: PLCI Vicepresidencia.

Es importante señalar que la aplicación previa de esta Política le habría ahorrado al Estado colombiano \$71.011 millones. Así mismo, tal como se señaló anteriormente, hasta ahora el Estado ha pagado \$93.354 millones por condenas.

V. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

El seguimiento de la política estará a cargo del Grupo de Trabajo Ampliado (GTA)¹². Esto significa que, para efectos de la labor de seguimiento de la política, se integrarán al Grupo de Trabajo del Comité Especial de Impulso y Seguimiento un delegado del Viceministro de Justicia, un Magistrado Auxiliar del Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y de su Sala Administrativa, un vocero de los Jueces Penales de Circuito Especializado, el coordinador de la Oficina de DDHH del Director del INPEC, un delegado del Director de la DIJIN, un delegado del Director del CTI, la Directora de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo y el Director de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación.

Las actividades de seguimiento del GTA se realizarán de acuerdo con los lineamientos metodológicos y los procedimientos definidos en su manual operativo y atenderá, en lo que corresponda, las indicaciones establecidas en los protocolos para el intercambio de información. El seguimiento se realizará en cinco (5) niveles: i) a insumos; ii) a gestión (procesos); iii) a productos; iv) a relaciones

¹² El Grupo de Trabajo del CEI desarrolla las funciones operativas y concreta los mecanismos de coordinación definidos por el Comité. Participan de manera permanente en éste: la Jefe de la UNDH-DIH de la Fiscalía General de la Nación, la Procuradora delegada preventiva para los DDHH de la Procuraduría General de la Nación, la Procuradora delegada para el Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación, el Procurador delegado en asuntos disciplinarios de DDHH de la Procuraduría General de la Nación, el Coordinador del Grupo de Asesores del Procurador General en DDHH de la Procuraduría General de la Nación y la Jefe de Cooperación Técnica de la Oficina de Naciones Unidas para los DDHH en Colombia y el Coordinador del Proyecto de Lucha contra la Impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

insumo-producto; y v) a comportamiento de variables rectoras del objetivo general y de los objetivos específicos.

Para llevar a cabo las actividades de seguimiento según los cinco (5) niveles mencionados anteriormente, se generarán seis (6) instrumentos básicos que corresponden a una matriz por nivel y a una línea de base y valores de llegada de los indicadores del objetivo general y de los objetivos específicos. A partir de esta información, el GTA elaborará seis informes semestrales de seguimiento para lo cual contará con la secretaría técnica del equipo del ‘Proyecto de lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH’ que elaborará y brindará las orientaciones metodológicas necesarias. Los informes serán ampliamente difundidos entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil. Frente a estas últimas se efectuarán foros para discutir los resultados y recibir propuestas y observaciones. El seguimiento de la política se hará de manera que sea complementario con los esquemas de indicadores y parámetros exigidos por el BPIN.

Adicionalmente, la evaluación de la política será responsabilidad del ‘Proyecto de lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.’ El Proyecto desarrollará las actividades de evaluación a través de equipos de consultores externos a quienes se les garantizarán niveles adecuados de autonomía. La estrategia de evaluación comprenderá cuatro (4) objetos de evaluación: i) el proceso de formulación, adopción, ejecución y seguimiento; ii) la relevancia y coherencia del problema general de Política, con sus factores asociados, el objetivo general de Política y los objetivos específicos; iii) la determinación del nivel del logro del objetivo general y los objetivos específicos; y iv) la determinación del aporte de cada proyecto al logro del objetivo específico al cual se inscribe y al logro del objetivo general de la Política. Los cuatro objetos señalados permitirán gradualmente avanzar de la evaluación de gestión a la de impacto.

A partir de lo anterior se producirán dos informes de evaluación, los cuales serán ampliamente difundidos entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación y el PCLI del Programa Presidencial de DDHH evaluarán los resultados de la política a través de los indicadores de resultado de cada uno de los ejes estratégicos. Estos indicadores deberán ser compatibles con la metodología y procedimientos del SIGOB.

IV. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Comité Especial de Impulso y Seguimiento recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes:

- Aprobar las estrategias de fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), contenidas en este documento.
- Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP incluir un artículo en las disposiciones generales de las leyes anuales de Presupuesto de la Nación para la vigencia 2007-2009, que recomiende a las entidades responsables de la ejecución de la política priorizar en sus presupuestos los recursos asignados para su ejecución.
- Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñar los mecanismos presupuestales que permitan la asignación de los recursos de funcionamiento requeridos, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de las entidades responsables, para la ejecución de la política.
- Solicitar al DNP incluir en el presupuesto de inversión de las vigencias respectivas los recursos necesarios para la ejecución de la política.
- Solicitar al DAPR - Vicepresidencia de la República inscribir en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional-BPIN para la vigencia 2007, un proyecto de inversión para financiar la ejecución de las intervenciones que conforman cada uno de los ejes estratégicos de la política.
- Solicitar al DAPR la priorización de los recursos de inversión necesarios para la ejecución de la política recomendada por este documento.
- Solicitar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la realización de las actividades de asesoría y coordinación con el propósito de allegar recursos de cooperación internacional para la financiación de aquellos proyectos que no vayan a ser atendidos total o parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación.
- Solicitar a la Vicepresidencia de la República que adopte y ejecute, a la mayor brevedad, una agenda de trabajo con las entidades involucradas para determinar las medidas a seguir en relación con el tema de Protección para operadores judiciales, víctimas y testigos.
- Solicitar al Proyecto de Lucha contra la Impunidad del Programa Presidencial de DDHH y DIH- Vicepresidencia de la República que, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, adopte y cumpla el sistema de seguimiento y evaluación a la política planteado en este documento.

Anexo 1

ESTIMACION DE LOS RECURSOS PRESUPUESTALES REQUERIDOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA

Miles de pesos de 2006

ENTIDADES	2006								
	INVERSIÓN			FUNCIONAMIENTO			TOTAL		
	Cooperación	PGN (por programar)	Total	PGN (asignado)	PGN (por programar)	Total	Cooperación	PGN	Total
CSJ	477.750,0	0,0	477.750,0	0,0	0,0	0,0	477.750,0	0,0	477.750,0
DP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FGN	1.703.739,9	0,0	1.703.739,9	262.298,9	0,0	262.298,9	1.703.739,9	262.298,9	1.966.038,8
INPEC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PGN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VPR	4.095.893,4	0,0	4.095.893,4	0,0	0,0	0,0	4.095.893,4	0,0	4.095.893,4
TOTALES	6.277.383,3	0,0	6.277.383,3	262.298,9	0,0	262.298,9	6.277.383,3	262.298,9	6.539.682,2
ENTIDADES	2007								
	INVERSIÓN			FUNCIONAMIENTO			TOTAL		
	Cooperación	PGN (por programar)	Total	PGN (asignado)	PGN (por programar)	Total	Cooperación	PGN	Total
CSJ	661.589,3	0,0	661.589,3	0,0	500.000,0	500.000,0	661.589,3	500.000,0	1.161.589,3
DP	0,0	207.750,0	207.750,0	0,0	2.658.157,4	2.658.157,4	0,0	2.865.907,4	2.865.907,4
FGN	1.798.585,1	1.823.567,5	3.622.152,6	0,0	1.080.110,6	1.080.110,6	1.798.585,1	2.903.678,1	4.702.263,2
INPEC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PGN	0,0	208.140,0	208.140,0	0,0	1.000.000,0	1.000.000,0	0,0	1.208.140,0	1.208.140,0
VPR	4.649.488,4	0,0	4.649.488,4	0,0	0,0	0,0	4.649.488,4	0,0	4.649.488,4
TOTALES	7.109.662,8	2.239.457,5	9.349.120,3	0,0	5.238.268,0	5.238.268,0	7.109.662,8	7.477.725,5	14.587.388,3
ENTIDADES	2008								
	INVERSIÓN			FUNCIONAMIENTO			TOTAL		
	Cooperación	PGN (por programar)	Total	PGN (asignado)	PGN (por programar)	Total	Cooperación	PGN	Total
CSJ	308.233,6	0,0	308.233,6	0,0	500.000,0	500.000,0	308.233,6	500.000,0	808.233,6
DP	0,0	75.000,0	75.000,0	0,0	2.880.422,3	2.880.422,3	0,0	2.955.422,3	2.955.422,3
FGN	213.443,9	2.171.175,8	2.384.619,7	0,0	1.080.110,6	1.080.110,6	213.443,9	3.251.286,4	3.464.730,3
INPEC	0,0	186.575,0	186.575,0	0,0	300.000,0	300.000,0	0,0	486.575,0	486.575,0
PGN	0,0	205.040,0	205.040,0	0,0	1.000.000,0	1.000.000,0	0,0	1.205.040,0	1.205.040,0
VPR	1.946.993,4	0,0	1.946.993,4	0,0	0,0	0,0	1.946.993,4	0,0	1.946.993,4
TOTALES	2.468.670,8	2.637.790,8	5.106.461,6	0,0	5.760.532,9	5.760.532,9	2.468.670,8	8.398.323,7	10.866.994,5

2009									
ENTIDADES	INVERSIÓN			FUNCIONAMIENTO			TOTAL		
	Cooperación	PGN (por programar)	Total	PGN (asignado)	PGN (por programar)	Total	Cooperación	PGN	Total
CSJ	0,0	0,0	0,0	0,0	500.000,0	500.000,0	0,0	500.000,0	500.000,0
DP	0,0	0,0	0,0	0,0	3.324.952,0	3.324.952,0	0,0	3.324.952,0	3.324.952,0
FGN	0,0	0,0	0,0	0,0	1.080.110,6	1.080.110,6	0,0	1.080.110,6	1.080.110,6
INPEC	0,0	0,0	0,0	0,0	300.000,0	300.000,0	0,0	300.000,0	300.000,0
PGN	0,0	0,0	0,0	0,0	1.000.000,0	1.000.000,0	0,0	1.000.000,0	1.000.000,0
VPR	1.884.818,4	0,0	1.884.818,4	0,0	0,0	0,0	1.884.818,4	0,0	1.884.818,4
TOTALES	1.884.818,4	0,0	1.884.818,4	0,0	6.205.062,6	6.205.062,6	1.884.818,4	6.205.062,6	8.089.881,0
2006-2009									
ENTIDADES	INVERSIÓN			FUNCIONAMIENTO			TOTAL		
	Cooperación	PGN (por programar)	Total	PGN (asignado)	PGN (por programar)	Total	Cooperación	PGN	Total
CSJ	1.447.572,8	0,0	1.447.572,8	0,0	1.500.000,0	1.500.000,0	1.447.572,8	1.500.000,0	2.947.572,8
DP	0,0	282.750,0	282.750,0	0,0	8.863.531,7	8.863.531,7	0,0	9.146.281,7	9.146.281,7
FGN	3.715.768,9	3.994.743,3	7.710.512,2	262.298,9	3.240.331,8	3.502.630,7	3.715.768,9	7.497.374,0	11.213.142,9
INPEC	0,0	186.575,0	186.575,0	0,0	600.000,0	600.000,0	0,0	786.575,0	786.575,0
PGN	0,0	413.180,0	413.180,0	0,0	3.000.000,0	3.000.000,0	0,0	3.413.180,0	3.413.180,0
VPR	12.577.193,6	0,0	12.577.193,6	0,0	0,0	0,0	12.577.193,6	0,0	12.577.193,6
TOTALES	17.740.535,3	4.877.248,3	22.617.783,6	262.298,9	17.203.863,5	17.466.162,4	17.740.535,3	22.343.410,7	40.083.946,0