

AVANCES EN EL
CUMPLIMIENTO DE LAS
15 MEDIDAS
ADOPTADAS POR EL
MINISTERIO DE
DEFENSA NACIONAL

NOVIEMBRE 2008 – MAYO 2009

Este documento presenta el estado de avance de las 15 medidas formuladas en noviembre de 2008 como resultado de las investigaciones adelantadas por la Comisión Transitoria para el “Caso Soacha”.



Libertad y Orden

**Ministerio de
Defensa Nacional**

INTRODUCCIÓN

La Política de Defensa y Seguridad Democrática, en desarrollo del artículo 2 de la Constitución, ha trazado como objetivo estratégico “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”¹.

A partir de este mandato, la Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional ha buscado fortalecer los mecanismos que garantizan el respeto de estos derechos por parte de la Fuerza Pública. Para hacerlo, ha establecido una serie de estrategias en materia de instrucción, disciplina, defensa, atención y cooperación. De ahí que el Ministerio de Defensa haya insistido en que “todo soldado y todo policía tiene en la protección y el respeto de los derechos humanos su primera obligación”².

Sin embargo, el Ministerio de Defensa ha reconocido la existencia de casos de homicidios presuntamente atribuidos a agentes del Estado y viene adelantando la implementación de otras medidas para su prevención e investigación.

¹ Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, Junio de 2003. par. 4.

² Política Integral de DDHH y DIH, Ministerio de Defensa Nacional, 2008. par. 3.

Con motivo de las graves denuncias sobre presuntas desapariciones en la localidad de Soacha y otros casos de los que tuvo conocimiento el Ministerio de Defensa, se creó una Comisión Transitoria para analizar las circunstancias operacionales en las que ocurrieron los hechos objeto de denuncia y recomendar las medidas administrativas y operacionales correspondientes.

Durante la primera rendición pública de cuentas el 17 de noviembre de 2008, el Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos C., y el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Freddy Padilla de León, dieron a conocer las 15 medidas elaboradas en desarrollo del informe de la Comisión Transitoria.

El Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) expidió el 20 de noviembre de 2008 la Directiva Permanente No. 208 que impartió instrucciones particulares a las Fuerzas Militares para implementar estas 15 medidas. Éstas comprenden acciones en instrucción, doctrina, inteligencia, operaciones, control administrativo y disciplinario, planeación, responsabilidad del mando, cooperación con autoridades judiciales y atención a quejas de la población. Lo anterior con el propósito de fortalecer las políticas del Ministerio de Defensa Nacional y el CGFM en materia de respeto y protección de los DDHH y aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en el marco de las operaciones militares a nivel táctico, operacional y estratégico.

A continuación se presentan los principales avances en el cumplimiento de estas medidas.

LAS 15 MEDIDAS

1. Identificar fallas en los procedimientos de inteligencia, operaciones y logística (controles en el uso y almacenamiento de armas y municiones).
2. Revisar la aplicación de la doctrina de inteligencia.
3. Revisar la instrucción en derechos humanos de conformidad con la Política Integral de Derechos Humanos y DIH y el Modelo Único Pedagógico (MUP).
4. Establecer un sistema de evaluación del aprendizaje en derechos humanos.
5. Organizar talleres en todas las Divisiones sobre la responsabilidad del comandante y fortalecer esta materia en las Escuelas de Formación y Capacitación.
6. Crear una Comisión de Inspección Inmediata (CII) que se desplazará a lugares donde se presenten quejas o denuncias por posibles graves violaciones a los DDHH o infracciones al DIH.
7. Realizar las coordinaciones necesarias para que en adelante los Inspectores Delegados dependan de la Inspección General de las Fuerzas Militares y asegurar que atiendan de manera exclusiva temas de DDHH y DIH.
8. Organizar una estructura jerárquica para el cuerpo de asesores jurídico operacionales.

9. Asegurar que en adelante los asesores jurídico operacionales dependan de direcciones de asesoría jurídico-operacional en sus Fuerzas.
10. El Comando General de las Fuerzas Militares, deberá determinar las organizaciones armadas ilegales que deban ser enfrentadas por las Fuerzas Militares utilizando la fuerza letal como primera opción.
11. Perfeccionar el sistema de evaluación de las unidades militares para asegurar que sean evaluadas de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos previstos para los diferentes tipos de operaciones según el nivel de hostilidad de la amenaza en el área.
12. Poner en marcha un sistema diferenciado de aplicación de Reglas de Encuentro (RDE).
13. Establecer una certificación en DDHH para todos los Oficiales que aspiren a participar en el curso de ascenso al grado de Coronel o General, de acuerdo con un estudio minucioso de su hoja de vida.
14. Fortalecer el acompañamiento judicial a las operaciones por parte de la Fiscalía y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) dando pleno cumplimiento a las Directivas 10 y 19 de 2007.
15. Establecer hasta el nivel táctico un sistema de recepción de quejas en materia de DDHH y crear un sistema de rendición pública y periódica de cuentas, asegurando una interlocución fluida con la sociedad civil.

AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS 15 MEDIDAS

A. REVISIÓN DE LA INSTRUCCIÓN EN DDHH

COMPROMISOS

Con el propósito de garantizar una instrucción en DDHH y DIH adecuada a los lineamientos contenidos en la Política Integral de DDHH y DIH, el Ministerio de Defensa tomó las siguientes medidas:

Medida No. 3: Revisar la instrucción en derechos humanos de conformidad con la Política Integral de DDHH y DIH y el Modelo Único Pedagógico (MUP).

Medida No. 4: Establecer un sistema de evaluación del aprendizaje en derechos humanos.

Medida No. 5: Organizar talleres en todas las Divisiones sobre la responsabilidad del Comandante y fortalecer esta materia en las escuelas de formación y capacitación.

AVANCES Y RESULTADOS

Visitas especiales de verificación, asesoría y acompañamiento para la instrucción

La Inspección General del Comando General de las Fuerzas Militares en coordinación con la Jefatura de Educación y Doctrina Conjunta, realizó visitas especiales de verificación, asesoría y acompañamiento a 11 Escuelas de Formación y Capacitación de las Fuerzas Militares y a 4 Centros de Instrucción y Entrenamiento del Ejército.

Lo anterior, para valorar la aplicación de los niveles del MUP y la transversalización de los DDHH y el DIH en el entrenamiento operacional.

Como resultado de tales visitas se formularon recomendaciones a los Comandos de Fuerza, las Jefaturas de Educación y Doctrina y a las Direcciones de las Escuelas para mejorar la implementación del modelo.

Revisión de los instructores del MUP

Con la orientación de la Pontificia Universidad Javeriana **se revisó la implementación del MUP y se elaboraron las guías del instructor.** Se diseñó una cartilla con los temas que deben ser abordados así como la metodología a aplicar en su cátedra. Ésta se encuentra en proceso de revisión y complementación.

Verificación de la calidad de los docentes

La Jefatura de Educación y Doctrina Conjunta y delegados de las Jefaturas de Educación y Doctrina de las Fuerzas, efectuaron visitas de acompañamiento a las Escuelas de Formación y Capacitación con el fin de **verificar el grado de implementación de las recomendaciones y la idoneidad de los docentes e instructores.**

Si bien se están haciendo grandes esfuerzos por contar con personal calificado, todavía se requiere incrementar el número de docentes en varios centros.

Convenio con la ESAP para evaluar la instrucción en DDHH

El Ministerio de Defensa Nacional suscribió el 23 de diciembre de 2008 un convenio marco de colaboración con la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Los objetivos del convenio consisten en revisar el MUP, evaluar el impacto de las actividades realizadas en DDHH y DIH, y crear un **mecanismo de evaluación para determinar los niveles de aprendizaje** de los integrantes de la Fuerza Pública en DDHH y DIH.

Nueva Escuela de Derechos Humanos en las Fuerzas Militares

El 15 de diciembre de 2008 el Comandante General de las FFMM, General Freddy Padilla de León anunció la creación de la Escuela de Derechos Humanos de las FFMM prevista para el 2009, la cual permitirá capacitar a 99.780 soldados.

La Escuela estará abierta para los militares de toda América como un curso de formación avanzado y avalado por el Ministerio de Educación Nacional.

Tendrá una base de oficiales preparados en DDHH y DIH, así como instructores de organismos que trabajan el tema y que han hecho parte de misiones internacionales en conflictos.

La Escuela tendrá un espacio especial para la sociedad civil que podrá consultar información y presentar denuncias por presuntas violaciones a los DDHH, a través del sistema Compartel (estructura de comunicaciones para poblaciones alejadas).

Esta Escuela le permitirá al **Ejército revisar de manera directa la homologación de la instrucción en derechos humanos en todos los Centros de Instrucción y Escuelas de Formación, supervisar el entrenamiento práctico en reglas de encuentro, y verificar la calidad de los instructores en la materia.**

Lecciones aprendidas

El fortalecimiento del sistema de lecciones aprendidas sigue avanzando. **Se unificó el formato para la recolección de la información**

de los hechos que se analizan, atendiendo a los siguientes criterios:

- Exposición de los hechos;
- Exposición de las alegaciones del CICR (si existen);
- Análisis e identificación de la infracción al Derecho Internacional Humanitario;
- Base jurídica o norma infringida;
- Errores o aciertos presentados en la planeación y ejecución del cumplimiento de la misión, en relación con el Derecho Internacional Humanitario;
- Medidas correctivas implementadas; y
- Recomendaciones para generar doctrina.

Acompañamiento del CICR en talleres de lecciones aprendidas

Con el acompañamiento del CICR se llevaron a cabo en el mes de mayo, talleres de Lecciones Aprendidas en la Segunda y Séptima División del Ejército. Se analizaron las alegaciones presentadas por el CICR al Ministerio de Defensa en los siguientes casos:

- Los homicidios presuntamente atribuidos a agentes del Estado;
- Ataques directos de las Fuerzas Militares a personas que no participan en las hostilidades;
- Falta de respeto a los restos mortales;

- Malos tratos a personas en custodia o protección de la Fuerza Pública; y
- Ocupación de bienes civiles.
- **Revisión de las órdenes de operaciones para asegurar que estén debidamente enmarcadas en el DIH.**

Manual del Instructor y sistema de evaluación de la Armada Nacional

La Armada Nacional elaboró el Manual del Instructor, docente o facilitador en DDHH y DIH y está próxima a aprobar un sistema de evaluación, conocido como “Examen Periódico de Conocimientos (EPC)”, para **determinar el grado de conocimientos en DDHH y DIH y su interiorización.**

Talleres de responsabilidad del Comandante

Con el fin de asegurar que los Comandantes conozcan la **extensión de su responsabilidad tanto por acción como por omisión** y que tomen todas las medidas de prevención, la Jefatura de Educación y Doctrina Conjunta ha desarrollado 5 seminarios sobre Responsabilidad del Comandante en Santa Marta, Bogotá, Florencia y Tolemaida.

Adicionalmente el Ministerio de Defensa ha realizado presentaciones sobre el tema en Medellín y Bucaramanga, en presencia de los Comandantes de División, Brigada y Batallón.

Creación de la Jefatura de Derechos Humanos

El Ejército Nacional creó la Jefatura de Derechos Humanos bajo la dirección de un Oficial en el grado de Brigadier General y estructurada

en seis direcciones lideradas por Oficiales en el grado de Coronel. Esta Jefatura busca **direccionar los esfuerzos del Ejército Nacional en la implementación de la Política Integral de DDHH y DIH** del Ministerio de Defensa, a través de esfuerzos en cada una de las líneas de acción: la instrucción, la disciplina, la atención, la defensa y la cooperación.

Sus principales objetivos son los siguientes:

- Direccionar al interior del Ejército la Política Integral de DDHH y DIH impartida por el Ministerio de Defensa y el Comando General de las FFMM.
- Fijar los criterios para el análisis y seguimiento de los casos que se originen por denuncias,

quejas, informaciones y otras fuentes relacionadas con presuntas violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

- Promover el desarrollo de la doctrina en esta materia y su aplicabilidad al interior de la Institución.
- Gestionar la cooperación con entidades y organismos nacionales e internacionales con el fin de consolidar el respeto por los DDHH y la observancia del DIH.
- Establecer los medios de difusión al interior y exterior del Ejército sobre el respeto por los derechos y libertades fundamentales, empoderar la defensa institucional y fortalecer la protección a grupos especiales.

B. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA

COMPROMISOS

Llevar a cabo un proceso de revisión de la aplicación de la doctrina militar y verificar que ésta se cumpla en su integridad.

Al término de la revisión, poner en marcha los correctivos acordes con el cumplimiento de este objetivo.

Las medidas al respecto fueron las siguientes:

Medida No. 1: Identificar fallas en los procedimientos de inteligencia, operaciones y logística (controles en el uso y almacenamiento de armas y municiones).

Medida No. 2: Revisar la aplicación de la doctrina de inteligencia.

AVANCES Y RESULTADOS

Manual de Operaciones Conjuntas

Actualmente la Jefatura de Operaciones Conjuntas se encuentra elaborando un Manual de Operaciones Conjuntas, que **permite homologar la doctrina operacional de las tres Fuerzas y actualizar sus contenidos.**

Este proceso se ha nutrido de la doctrina operacional conjunta de otros países, así como de la experiencia de las Fuerzas Militares de Colombia en la Fuerza de Tarea Conjunta OMEGA y el Comando Conjunto del Caribe.

Primer Manual Conjunto de Derecho Operacional

El Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares están próximos a expedir el primer Manual Conjunto de Derecho Operacional, que **permite organizar todas las normas nacionales e internacionales que son aplicables a la conducción de operaciones militares.**

Este documento está estructurado en 8 capítulos: Los fundamentos constitucionales del uso de la fuerza; el uso de la fuerza en el marco del DIH; el uso de la fuerza en el marco de los DDHH; el uso de la fuerza en un Estado Social de Derecho; los tipos de operaciones, la orden de operaciones y las reglas de encuentro; el rol del asesor jurídico operacional; el primer respondiente y la coordinación con autoridades judiciales; y la responsabilidad por el uso de la fuerza.

El borrador de este Manual fue presentado a los Comandantes de las Fuerzas en abril de

2009 y actualmente está siendo revisado por el Comando General de las Fuerzas Militares y las Fuerzas para su aprobación.

Ley de Inteligencia

Se expidió la Ley 1288 del 5 de marzo de 2009 por medio de la cual **se fortalece el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal.**

Algunos de los principales aportes de la Ley para el fortalecimiento de los controles a los procedimientos de inteligencia, incluyen los siguientes:

- Delimita cuáles son los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia, estableciendo sus fines y señalando los límites y principios a los cuales deben ceñirse. Así, asegura que el aparato de inteligencia del Estado no se movilizará en función de razones arbitrarias, sino estrictamente para el cumplimiento de fines constitucionales.
- Al crear la Junta de Inteligencia Conjunta, instituye la obligación que tienen las agencias de inteligencia y contrainteligencia de cooperar en la realización de operaciones coordinadas evitando la duplicidad de funciones y logrando resultados más efectivos.
- Crea una serie de controles internos y externos para el efectivo respeto del marco constitucional y legal. Este sistema

busca asegurar que sólo sean autorizadas aquellas actividades de inteligencia que persigan los fines constitucionales establecidos, estén dentro de los límites señalados, y hagan uso de medios idóneos, estrictamente necesarios y proporcionales a los fines deseados.

- Adicionalmente crea como mecanismo de supervisión el control parlamentario con el fin de verificar la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos en la ley.
- Ordena la creación de Centros de Protección de Datos de Inteligencia (CPD) en cada uno de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia con el fin de garantizar que los procesos de recolección, almacenamiento y difusión de la información, sean acordes a los estándares constitucionales de reserva, garantizando la protección de los derechos fundamentales a la intimidad, el debido proceso, la honra y el buen nombre.
- De igual forma, protege a los servidores públicos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia a través de la creación de la identidad funcional y la obligación de cada institución de establecer los mecanismos de protección para los núcleos familiares de estas personas.

Actualmente se está trabajando en un decreto de reglamentación de actividades de inteligencia que se encuentra en fase de aprobación por parte de la Junta de Inteligencia Conjunta.

Revisión de la doctrina de inteligencia

Los manuales de inteligencia consignan los procedimientos y protocolos por medio de los cuales se llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia. Actualmente la Jefatura de Inteligencia Conjunta está revisando la doctrina y los procedimientos de inteligencia. **Los Manuales de Inteligencia de Combate, de Inteligencia Estratégica y de Contrainteligencia, están siendo objeto de modificación en aras de que su contenido se ajuste a la nueva ley.**

Algunos de los principales elementos que están siendo revisados en los manuales incluyen los sistemas de autorización de las operaciones, los documentos soporte y los sistemas de almacenamiento y depuración de los datos de inteligencia.

Difusión de la Ley de Inteligencia

El Comando General de las Fuerzas Militares a través de su Jefatura de Inteligencia Conjunta diseñó un **plan de capacitación** en todas las Fuerzas Militares con el fin de adecuar los procedimientos de inteligencia a la nueva ley.

El Ministerio ha llevado a cabo 3 talleres de capacitación sobre la Ley en regionales de inteligencia de las FFMM.

Controles sobre el sistema de recompensas y gastos reservados

La Ley 1097 de 2006, por la cual se regulan los gastos reservados, establece que **la vigilancia del control fiscal y el control de resultados en la ejecución de gastos reservados los realizará un grupo auditor que dependa directamente**

del despacho del Contralor General de la República.

En desarrollo de este mandato la Contraloría General de la Nación profirió la Resolución 5850 de 2007 que traza los criterios y políticas para el control posterior a los gastos reservados. A través de ésta, la Contraloría ha realizado auditorías anuales sobre los ordenadores de gastos reservados, como lo son los Jefes de Inteligencia de las Fuerzas Militares y la Policía, los Directores de Inteligencia, el Director de GAULAS, los Comandantes de GAULAS a nivel regional, los Jefes de Estado Mayor de Divisiones y Brigadas del Ejército, y el Director de la DIJIN de la Policía Nacional. En estas revistas **la Contraloría ha tenido acceso al proceso de ejecución presupuestal así como a la gestión de los mismos.**

Adicionalmente en el marco de esta misma Ley, el CGFM ha ordenado que en desarrollo de las inspecciones semestrales de revisión de gastos reservados, se haga especial énfasis en los casos en los que el resultado operacional haya sido una muerte en combate, desde el año 2006.

Por otra parte la política de recompensas del Ministerio de Defensa ha sido trazada en una serie de Directivas desde 1998. La disposición vigente dispone, entre otros mecanismos de control, los siguientes:

- **Sólo se paga una recompensa por el suministro de información que conlleve a un resultado operacional por parte de la Fuerza Pública.**

- **En ningún caso podrá pagarse una recompensa a servidores públicos.** Desde anteriores disposiciones, el pago de recompensas estaba dirigido únicamente a la sociedad civil. Sin embargo desde 2008 se prohibió de manera expresa el pago de recompensas a miembros de la Fuerza Pública.
- **Todo pago de una recompensa debe ser aprobado por acta** del Comité Técnico de Seguimiento (compuesto por el Ministro de Defensa o su delegado y los Jefes de Inteligencia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional), o del Comité Central (compuesto por los Jefes de Inteligencia de cada fuerza, un grupo de analistas y funcionarios administrativos). La determinación de si es aprobado por uno u otro ámbito responde al monto de la misma, y los casos de mayor valor son llevados ante el Comité Técnico de Seguimiento.
- **El pago de recompensas sólo se produce luego de que el Comité respectivo revise los documentos soporte de la operación,** como la orden de operaciones y el informe de patrulla entre otros, y valore el contexto operacional y su contribución a la desarticulación de la organización.
- En todos los casos quien reporta el resultado operacional es diferente de quien aprueba el pago de la recompensa.

C. ASESORES JURÍDICOS OPERACIONALES

COMPROMISOS

Con el fin de garantizar la unidad de criterio y una mayor independencia para la planeación, ejecución y evaluación de las operaciones militares, se tomaron las siguientes medidas en relación con los asesores jurídicos operacionales (AJOs):

Medida No. 8: Organizar una estructura jerárquica para este cuerpo de asesores.

Medida No. 9: Asegurar que en adelante estos dependan de direcciones de asesoría jurídico-operacional en sus Fuerzas.

AVANCES Y RESULTADOS

Ampliación de la planta de AJOs

En 2008 las FFMM tuvieron 54 AJOs ejerciendo como tales: 10 en la Fuerza Aérea, 36 en el Ejército y 8 en la Armada. En lo corrido de 2009 se amplió la planta de AJOs y **en la actualidad se cuenta con 92:** 73 en el Ejército, 7 en la Armada y 12 en la Fuerza Aérea.

Actualmente la Escuela de Cadetes del Ejército está capacitando a 46 alumnos, quienes se graduarán como subtenientes con el título de oficiales administrativos especializados en asesoría jurídico-operacional, y ejercerán estas funciones en unidades tácticas.

Ejército crea Oficina de Asesoría Jurídico Operacional

El Ejército Nacional creó la Oficina de Asesoría Jurídico Operacional en la Jefatura de Operaciones, activando los cargos de asesor

jurídico operacional en los estados mayores de las distintas unidades.

Se reiteró la **exclusividad de los AJOs para que se dediquen únicamente a la asesoría jurídica en el planeamiento, seguimiento y control de las operaciones.**

Adicionalmente se dispuso que los AJOs dependan directamente de la Jefatura de Operaciones del Ejército Nacional.

En esta Jefatura funcionará un archivo ordenado y sistematizado de consulta que contendrá los soportes documentales de todos los resultados operacionales.

Fuerza Aérea crea Jefatura Jurídica y de DDHH

La Fuerza Aérea creó la Jefatura Jurídica y de DDHH centralizando toda la asesoría jurídico-operacional en una Dirección. Adicionalmente

se **destinó un abogado dedicado únicamente como AJO a cada Comando y Unidad Aérea.**

Armada reorganiza estructura de AJOs

La estructura actual de los AJOs en la Armada Nacional se encuentra en fase de reorganización para reforzar la planta de personal, en los campos marítimo, fluvial y terrestre. La reforma incluye asegurar que **en adelante todos los AJOs dependan de la Jefatura de Operaciones Navales.**

Curso conjunto de formación y entrenamiento para AJOs

En febrero de 2009 y durante 16 días, 86 AJOs participaron en el curso conjunto de formación y entrenamiento en derecho operacional más ambicioso que se haya dictado en las FFMM desde la creación de la figura.

El curso, realizado en Tolemaida, contribuyó de forma decisiva a la consolidación de la figura del AJO en las FFMM. Permitió fortalecer sus conocimientos jurídicos y operacionales para el desempeño de sus funciones con profesionalismo y excelencia.

Algunos de los cursos ofrecidos incluyeron: armamento; lectura de cartas y orientación en el terreno; ciclo de inteligencia; procedimiento para la desmovilización; introducción a los DDHH y el DIH; proceso militar para la toma de medidas; tipos de operaciones y misiones tácticas de las tres fuerzas; reglas de encuentro; primer respondiente; actividades de policía judicial; comunidades que requieren atención diferenciada; responsabilidad del Comandante; y responsabilidad del AJO.

Fue un escenario de interacción y de debate que redundó en beneficio de la ética profesional del AJO para el desempeño de sus funciones en un marco de autonomía.

Adicionalmente fue la oportunidad para construir una red de apoyo entre los AJOs de las tres fuerzas y favorecer el intercambio de lecciones aprendidas.

Traslado de los AJOs del Ejército a unidades tácticas

Luego de la capacitación mencionada, **65 AJOs del Ejército fueron trasladados a las unidades tácticas más involucradas en el planeamiento operacional.** Esto permitirá garantizar la asesoría jurídica de las unidades que llevan la mayor carga operacional de acuerdo con el Plan de Campaña actual.

Reglamentación de las funciones de los AJOs

La Jefatura de Operaciones Conjuntas emitió una circular que imparte instrucciones en relación con las funciones de los AJOs, con el fin de **garantizar su dedicación exclusiva en la asesoría jurídico-operacional.**

Plan de apoyo jurídico integral y Plan de consultoría permanente en DDHH

La Jefatura de DDHH y DIH del Ejército emitió el Plan de Apoyo Jurídico Integral a las Unidades Operativas Mayores, Menores y Tácticas, con el fin de **atender de manera efectiva las situaciones jurídicas que en desarrollo de las operaciones militares se presenten** y en especial aquellas cuyos resultados sean cuestionados.

Se puso en marcha el Plan de Consultoría Permanente en DDHH y DIH mediante Directiva Transitoria del 16 de febrero de 2009, con el fin de brindar asesoría y apoyo integral a las unidades, al personal militar y a la comunidad en general.

Acompañamiento de la Oficina de Doctrina y Asesoría Jurídica (ODA)

En febrero de 2008 se creó la ODA para brindar asesoría jurídica a todos los Comandantes en el terreno y desarrollar un derecho operacional propio que articule las obligaciones en DDHH y DIH a las operaciones.

Esta oficina mantiene contacto directo vía correo electrónico con todos los AJOs del país, con el fin de hacer acompañamiento al desarrollo de sus funciones. A través de este sistema difunde documentos jurídicos de interés para los AJOs.

Actualmente la ODA resuelve entre 1 y 2 consultas semanales de los AJOs en temas de doctrina jurídico-operacional, así como de aplicación de los DDHH y el DIH al planeamiento operacional.

D. REGLAS DE ENCUENTRO

COMPROMISOS

Con miras a garantizar un uso diferenciado de la fuerza según los distintos tipos de amenaza en el territorio, y garantizando la protección plena de los DDHH y el cumplimiento de las normas del DIH en el uso de la fuerza, el Ministerio de Defensa tomó la siguiente medida:

Medida No. 12: Poner en marcha un sistema diferenciado de aplicación de Reglas de Encuentro (RDE).

AVANCES Y RESULTADOS

Expedición de la Directiva 17 del 22 de mayo de 2009

Luego de un trabajo de concertación entre el Ministerio, las Fuerzas Militares y la Fiscalía General de la Nación, y de su aprobación por

parte del Acuerdo de Comandantes, el Ministro de Defensa emitió la Directiva 17 del 22 de mayo de 2009 **cuyo objetivo es expedir dos conjuntos de RDE para las Fuerzas Militares e implementar el sistema para su aplicación y entrenamiento.**

La Directiva contiene un conjunto de RDE para operaciones de combate, y otro para operaciones de mantenimiento de la seguridad.

Proyecto piloto del Grupo de Entrenamiento por Escenarios Regionales

La Jefatura de Educación y Doctrina Conjunta expidió la Directiva No. 30 de 2009 para la implementación del Grupo de Entrenamiento por Escenarios Regionales (GEPER).

El GEPER tiene como misión la dirección y puesta en práctica de ejercicios operacionales para el entrenamiento y reentrenamiento de las tropas y cuadros en reglas de encuentro.

Lo anterior con el propósito de dotar a Oficiales y Suboficiales de las herramientas necesarias para enfrentar casos en los que existan riesgos de violación de DDHH o infracciones al DIH de acuerdo con el contexto regional.

Actualmente cursa una propuesta en el Comando del Ejército para la creación de tres GEPER en las Brigadas Quinta, Décimosegunda y Décimotercera.

Taller para el diseño de un plan de choque en entrenamiento en RDE

En mayo de 2009 se llevó a cabo un taller de entrenamiento en reglas de encuentro con participación de miembros del Comando General y las tres fuerzas, pertenecientes a las Jefaturas de Educación y Doctrina, Operaciones, Inteligencia y Jurídicas o de DDHH.

Este taller permitió diseñar un plan de choque para el entrenamiento en las RDE con el apoyo del Comando Sur de los EEUU. **El plan estaría dividido en tres fases: sensibilización del mando, instrucción de instructores y entrenamiento práctico en RDE a través de pistas tácticas.**

E. INSPECTORES DELEGADOS

COMPROMISOS

Para asegurar la independencia y autonomía de los Inspectores Delegados, el Ministerio de Defensa tomó la siguiente medida orientada a realizar un diagnóstico y fortalecer la figura del Inspector Delegado:

Medida No. 7: Realizar las coordinaciones necesarias para que en adelante los Inspectores Delegados dependan de la Inspección General de las Fuerzas Militares y asegurar que atiendan de manera exclusiva temas de DDHH y DIH.

AVANCES Y RESULTADOS

Designación de Inspectores Delegados

Se designaron **10 Inspectores Delegados en las FFMM**: 7 en las Divisiones del Ejército, 2 en la Armada y 1 en la Fuerza Aérea. En el caso del Ejército, los Inspectores delegados han pasado revista a 70 unidades.

Organización y funcionamiento de las Inspecciones Delegadas

Mediante la Directiva No. 040 del 10 de marzo de 2009 el Comando General de las Fuerzas Militares impartió instrucciones para la organización y funcionamiento de las Inspecciones Delegadas de la Inspección General de las Fuerzas Militares. De esta forma se **garantiza su dedicación exclusiva al tema de DDHH y DIH y su dependencia de la Inspección General de las Fuerzas Militares.**

Concentración de Inspectores Delegados

La Inspección General de las FFMM ha concentrado a todos los Inspectores Delegados con el fin de asegurar el conocimiento y cumplimiento de sus funciones.

Quincenalmente, mediante teleconferencia, el **Inspector General de las Fuerzas Militares se comunica con todos los Inspectores Delegados para tener un control directo sobre el desempeño de sus funciones.**

Participación en la revisión de los procedimientos operacionales y de inteligencia

Los Inspectores Delegados están revisando los procedimientos operacionales y de inteligencia de las unidades bajo su jurisdicción, el papel del AJO, las carpetas operacionales y la educación en DDHH y DIH en las Compañías de Instrucción y en los Centros de Instrucción y Entrenamiento.

Sus hallazgos han sido plasmados en informes de inspección frente a los cuales las unidades presentan planes de mejoramiento.

Los informes de los Inspectores Delegados han sido enviados a los Comandantes de la División respectiva y al Comandante de Fuerza para adoptar medidas correctivas. Uno de los informes sirvió como sustento para activar una Comisión de Inspección Inmediata.

F. COMISIÓN DE INSPECCIÓN INMEDIATA

COMPROMISOS

Con el propósito de activar un procedimiento rápido y eficiente para garantizar la investigación de hechos presuntamente violatorios de los DDHH por parte de las Fuerzas Militares, el Ministerio de Defensa tomó la siguiente medida:

Medida No. 6: Crear una Comisión de Inspección Inmediata (CII) que se desplazará a lugares donde se presenten quejas o denuncias por posibles graves violaciones a los DDHH o infracciones al DIH.

AVANCES Y RESULTADOS

Reglamentación de la CII

A través del Anexo B de la Directiva 208 de 2008 se reglamentó el funcionamiento de la CII.

El mecanismo consiste en que recibida una queja de cualquier fuente, ésta entra al sistema de quejas, se transmite al Comando General y éste decide si el caso le corresponde a la Inspección General o a la Inspección de la Fuerza para la activación de la Comisión.

Una vez activada, la Comisión analiza el caso desde el punto de vista operacional y recomienda al Inspector tomar las acciones administrativas y realizar las revisiones de procedimiento operacional y de inteligencia que correspondan.

Una vez culminadas sus tareas, ésta rendirá un informe ejecutivo al Comandante General o al Comandante de Fuerza según el caso,

en el que se analizarán la inteligencia, el planeamiento, la ejecución y la evaluación de las operaciones y misiones, cadena de mando, cumplimiento de los procedimientos administrativos y cumplimiento de la doctrina militar.

Casos en los que se ha implementado la CII

La CCII está en funcionamiento tanto a nivel de la Inspección General como de la Inspección de cada Fuerza. Desde el “Caso Soacha” se han realizado inspecciones *in situ* en los siguientes casos:

- Caso Montería
- Caso Jiguamandó – Curvaradó
- Caso Valledupar
- Caso Córdoba

G. PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN DE OBJETIVOS MILITARES

COMPROMISOS

Con el propósito de ajustar el uso de la fuerza en relación con las diferentes amenazas a la seguridad, el Ministerio de Defensa tomó la siguiente medida:

Medida No. 10: El Comando General de las Fuerzas Militares, deberá determinar las organizaciones armadas ilegales que deban ser enfrentadas por las Fuerzas Militares utilizando la fuerza letal como primera opción.

AVANCES Y RESULTADOS

Primacía de la Policía en la lucha contra las bandas criminales (BACRIM)

El Ministerio de Defensa estableció que la Policía Nacional tiene primacía en la lucha contra las BACRIM. **Esta disposición permitió delimitar el uso de la fuerza autorizado para combatir este fenómeno que es principalmente criminal.**

Para ello, la Directiva 208 de 2008 dispuso:

- Que cuando la Policía lo considere necesario, podrá requerir apoyo de las Fuerzas Militares; y
- Que en cualquier caso, en cumplimiento del deber constitucional de las FFMM de proteger a la población, cuando las unidades militares desplieguen operaciones y entren en contacto con un grupo de BACRIM, el uso de la fuerza se hará únicamente en legítima defensa.

Creación de un Grupo Asesor para autorizar apoyo militar contra BACRIM

Se creó un Grupo Asesor cuya función consiste en aprobar el apoyo militar en la lucha contra BACRIM y el nivel de uso de la fuerza permitido.

Este Grupo determinará las reglas de encuentro aplicables a cada agrupación ilegal según la matriz de nivel de hostilidad y organización, y determinará las BACRIM que serán objeto de operaciones militares en apoyo a la Policía Nacional.

El Grupo se reúne por solicitud del Director de la Policía Nacional cuando se presenten amenazas que rebasen su capacidad operativa; o por solicitud de los Comandantes de Fuerza o División o sus equivalentes en la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, cuando las circunstancias lo ameriten, para determinar si es necesario prestar apoyo a la Policía Nacional.

Este Grupo es presidido por el Comandante General de las Fuerzas Militares y tiene participación indelegable del Jefe de Inteligencia y Contrainteligencia Conjunta, el Jefe de Operaciones Conjuntas, el Inspector General y el Asesor Jurídico Operacional del Comando General.

Adicionalmente podrán ser invitados los Comandantes de Fuerza; el Viceministro de Políticas y Asuntos Internacionales; el Director de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional; el Director General, el Director de Inteligencia y el Director de Seguridad Rural de la Policía Nacional; el Fiscal General de la Nación o su delegado; los Jefes de Inteligencia y Operaciones de las Fuerzas; y los Comandantes y miembros de los Estados Mayores de unidades según sea el caso, y otros funcionarios según las necesidades de los temas a tratar.

Creación y alimentación de la matriz de nivel de hostilidad y organización

La Directiva 208 de 2008 creó la matriz de nivel de hostilidad y organización de las agrupaciones armadas. **Esta matriz permite adecuar la autorización del uso de la fuerza a criterios objetivos de conformidad con la jurisprudencia nacional e internacional.**

La Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Conjunta diseñó un instructivo para que sea diligenciado por las Centrales de Inteligencia de las Fuerzas. A través de éste, la información de la matriz está siendo recopilada y procesada por el Centro Integrado de Inteligencia CI2 para las bandas criminales, y cada anotación en la matriz estará soportada en los informes de inteligencia correspondientes y será el producto de su estudio, evaluación y análisis.

Esta información le permitirá al Grupo Asesor contar con los elementos necesarios para determinar el apoyo militar y el nivel de uso de la fuerza correspondiente en la lucha contra las BACRIM.

H. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

COMPROMISOS

Con miras a mejorar la evaluación del desempeño de las unidades militares, el Ministerio de Defensa tomó la siguiente medida:

Medida No. 11: Perfeccionar el sistema de evaluación de las unidades militares para asegurar que sean evaluadas de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos previstos para los diferentes tipos de operaciones según el nivel de hostilidad de la amenaza en el área.

AVANCES Y RESULTADOS

Reforma de prioridades en la medición de resultados operacionales

El sistema de medición de los resultados fue ajustado a través de la Directiva No. 300 – 28 del Comando General de las Fuerzas Militares que **privilegia las desmovilizaciones sobre las capturas y éstas sobre las muertes en combate.**

Resultados operacionales

Los resultados operacionales del 2008 demuestran que la orden se está cumpliendo.

Mientras que en 2008 se desmovilizaron 3,461 integrantes de grupos armados ilegales, en el mismo año fueron capturados 2,485 y fueron abatidos en combate 1,184.

Entre enero y abril de 2009 se desmovilizaron 733 integrantes de grupos armados ilegales, fueron capturados 1246 y fueron abatidos en combate 153.

Implementación de la metodología del Balanced Score Card (BSC) en las Fuerzas Militares

El BSC es una metodología para la evaluación de las estrategias de cualquier organización. **Busca complementar los indicadores utilizados para evaluar el desempeño, combinando indicadores de gestión con indicadores de resultado.**

Parte de la base del cumplimiento de los objetivos estratégicos, operacionales y tácticos establecidos en cada caso para la evaluación del desempeño de las FFMM.

Sus indicadores miden de manera integral el desempeño de las unidades y las acciones de sus hombres eliminando todo tipo de indicador perverso. Se da prioridad en la ponderación de los resultados a las desmovilizaciones sobre las capturas, y a éstas sobre las muertes en combate.

Esta herramienta ya está siendo aplicada en los Comandos Conjuntos y en las unidades operativas mayores de cada Fuerza.

La incorporación de nuevos indicadores y objetivos de medición del BSC, ha traído consigo un cambio de actitud y de comportamiento de los militares, en particular en el campo de combate y en desarrollo de sus acciones sobre objetivos militares legítimos.

El Inspector General de las Fuerzas Militares hace seguimiento y control constante a la implementación del BSC y en lo corrido del año ha verificado su avance en los Comandos del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea, las Divisiones I, II, III, IV, V y VI y la Fuerza de tarea Conjunta Omega.

I. ACOMPAÑAMIENTO DE POLICÍA JUDICIAL

COMPROMISOS

En el marco de la transparencia, la independencia y la autonomía de las investigaciones judiciales, el Ministerio de Defensa tomó la siguiente medida:

Medida No. 14: Fortalecer el acompañamiento judicial a las operaciones por parte de la Fiscalía y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) dando pleno cumplimiento a las Directivas 10 y 19 de 2007.

AVANCES Y RESULTADOS

Desde el 2006 se vienen fortaleciendo los canales de comunicación e interlocución con la Fiscalía y el CTI a través de los distintos convenios interinstitucionales vigentes.

Aumento de Estructuras de Apoyo Judicial (EDAs)

Desde el 2006 el Ministerio de Defensa diseñó e implementó un proyecto para crear EDAs con el fin de fortalecer el trabajo de la justicia especializada en zonas con problemas de orden público, y así evitar la impunidad.

Actualmente existen 5 de estas estructuras dedicadas a combatir el hurto de hidrocarburos, el terrorismo y los delitos conexos en Barrancabermeja, Puerto Berrío, Cali, Orito y Arauca que cuentan con Fiscales especializados y cuerpos de policía judicial.

Se está trabajando en la implementación de 6 nuevas EDAs que estarán integradas por 1 Fiscal, 2 investigadores técnicos con distintas especialidades y 1 juez de control de garantías.

Las EDAs permiten la judicialización de organizaciones ilegales *in situ* al tiempo que garantizan la transparencia y legitimidad de los actos posteriores a las operaciones permitiendo una recolección efectiva y lícita de elementos materiales probatorios.

Cartilla y capacitación en primer respondiente

El Ministerio de Defensa ha recibido apoyo de la Fiscalía General de la Nación y el CTI en la capacitación que se brinda en temas de primer respondiente y de procedimientos que requieren participación de autoridades de policía judicial.

La cartilla de primer respondiente, diseñada por el CTI para las Fuerzas Militares, se incluyó como un capítulo del Manual de Derecho Operacional, que está siendo revisado para su aprobación final.

Enlaces del CTI

En virtud del Convenio 025 de 2007 **actualmente existen 52 investigadores enlaces del CTI destacados en unidades militares.**

La protección que les brinda la Fuerza Pública les permite llevar a cabo sus funciones de investigación en lugares apartados de la geografía nacional.

Estos investigadores permiten optimizar la gestión de inteligencia militar, procesando la información que pueda ser judicializada a través de Fiscales asignados de manera especial para el efecto.

Registro de resultados operacionales

La Jefatura de Operaciones Conjuntas elaboró un documento donde se imparten instrucciones a las Jefaturas de Operaciones de las Fuerzas, disponiendo el **registro de las operaciones que contaron o no con acompañamiento de policía judicial** y su justificación.

J. CERTIFICACIÓN EN DDHH

COMPROMISOS

Para asegurar la integridad moral y profesional de los candidatos a los ascensos en la carrera militar y policial, el Ministerio de Defensa tomó la siguiente medida:

Medida No. 13: Establecer una certificación en DDHH para todos los Oficiales que aspiren a participar en el curso de ascenso al grado de Coronel o General, de acuerdo con un estudio minucioso de su hoja de vida.

AVANCES Y RESULTADOS

Sistema de certificación en DDHH

El sistema de certificación en DDHH está activado desde 1997 a través de la Dirección de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional para comisiones al exterior, recibir capacitaciones en DDHH y apoyo económico de EEUU para la instrucción.

El procedimiento que se surte para expedir la certificación en DDHH para todos los oficiales que aspiren a participar en el curso de ascenso inicia con un listado del personal enviado por la Escuela Superior de Guerra a la Dirección de DDHH y DIH. Esta última destina cinco días al

estudio y trámite de la certificación para cada uno de los aspirantes (aproximadamente 230 miembros de las Fuerzas Militares para 2009).

Entre los criterios para otorgar la certificación se encuentra la verificación con la Fiscalía y la Procuraduría con el fin de garantizar que no existan investigaciones disciplinarias ni penales en curso.

Aplicación al nuevo curso de ascenso

El sistema de certificación se aplicará para los próximos cursos de ascenso que se realizarán en Junio y Diciembre del 2009.

K. RECEPCIÓN DE QUEJAS

COMPROMISOS

Con el propósito de contar con un sistema fiable de información sobre presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de la Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa tomó la siguiente medida:

Medida No. 15: Establecer hasta el nivel táctico un sistema de recepción de quejas en materia de DDHH y crear un sistema de rendición pública y periódica de cuentas, asegurando una interlocución fluida con la sociedad civil.

AVANCES Y RESULTADOS

Implementación de la Directiva 25 de 2008

El 14 de noviembre de 2008 se emitió la Directiva 025 que crea el sistema de recepción de quejas de violación de derechos humanos de nivel nacional. **Este sistema está compuesto por tres canales de recepción de quejas:**

- Las **oficinas de DDHH** en las unidades militares y de policía, que deben ser de fácil acceso al público;
- Las **líneas gratuitas** para atención a la ciudadanía; y
- **Links** o enlaces especiales en las páginas de internet de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Adicionalmente la Directiva establece un sistema de direccionamiento de las quejas, garantizando que éstas sean puestas en conocimiento inmediato de las autoridades

judiciales, y remitiéndolas a la Inspección General para que se tomen las medidas administrativas y disciplinarias del caso.

Todas las quejas recibidas son reportadas en las audiencias televisadas de rendición de cuentas.

Audiencias televisadas

Hasta el momento se han llevado a cabo 6 audiencias televisadas de rendición de cuentas en DDHH. Las audiencias se seguirán llevando a cabo hasta el segundo semestre de 2009 por orden presidencial.

Este mecanismo cuenta con el acompañamiento permanente de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de los organismos de control del Estado colombiano.

Verificación del sistema de recepción y trámite de quejas por parte de los Inspectores Delegados

Los Inspectores Delegados verifican el funcionamiento del sistema de recepción de quejas por presuntas violaciones a los DDHH y DIH. Constatan el número real de quejas recibidas y el trámite otorgado, así como el análisis que debe efectuar el Comité de Evaluación creado en todos los niveles.

Control, seguimiento y evaluación de las quejas

La Inspección General de las Fuerzas Militares realizó visitas de inspección especial a cada una de las Divisiones del Ejército Nacional durante el segundo semestre del año 2008 para verificar el sistema de recepción de quejas.

El objetivo era verificar las acciones realizadas tendientes a desvirtuar o confirmar la veracidad de los hechos constitutivos de cada una de las quejas y la adopción de las medidas encaminadas a establecer la responsabilidad del personal militar en las mismas, así como los avances y resultados en tal gestión.

En la actualidad se encuentran en aprobación los planes de mejoramiento para tener un sistema aún más efectivo de control, seguimiento y evaluación de quejas, mediante el diseño de metas tendientes a solucionar las circunstancias y las relaciones de causalidad consignadas en los informes de inspección.

Igualmente se trabaja en la implementación de un aplicativo para consolidar y hacer seguimiento a todas las quejas que involucren a miembros de la Fuerza Pública.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE LOS HOMICIDIOS PRESUNTAMENTE ATRIBUIDOS A AGENTES DEL ESTADO

1. ¿Qué son los “falsos positivos”, “homicidios en persona protegida” o “ejecuciones extrajudiciales”?

La Ley colombiana no contempla el delito de “ejecución extrajudicial”. Sin embargo, la privación ilegítima de la vida es reconocida en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como una ejecución extralegal, que puede ser sumaria, cuando resulta de una sentencia en un país en el que no se ha abolido la pena de muerte y ésta se da en violación de las garantías procesales mínimas; o arbitraria o extrajudicial, cuando es producida por la acción directa de autoridades públicas en el curso de sus actuaciones³.

El conjunto de actuaciones conocidas como ejecuciones extralegales ha sido recogido en la legislación nacional a través del delito de homicidio agravado en razón a que se coloca a la víctima en situación de indefensión o inferioridad, o se aprovecha de esta situación⁴.

Los homicidios en persona protegida, por su parte, ocurren en un contexto de aplicación del DIH cuando con ocasión y en desarrollo de operaciones militares un miembro de la Fuerza Pública da muerte a una persona que: a) No participa directamente en las hostilidades porque es integrante de la población civil; b) Es un civil en poder de la parte adversa; c) Se encuentra herido, enfermo o náufrago y ha sido puesto fuera de combate; d) Hace parte del personal sanitario o religioso; e) Es periodista en misión o corresponsal de guerra acreditado; o f) Se trata de un combatiente que ha depuesto las armas por captura, rendición u otra causa análoga⁵.

³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Defensoría del Pueblo. Mayo de 2004, Bogotá, p. 111.

⁴ Artículos 103 y 104 numeral 7, Código Penal.

⁵ Artículo 135, Código Penal.

Ninguna de estas conductas es ni puede ser considerada como un resultado “positivo”. La evaluación de los resultados operacionales de la Fuerza Pública gira en torno al cumplimiento del objetivo estratégico: la consolidación del control territorial para garantizar el fortalecimiento del Estado de Derecho como condición necesaria para la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia⁶.

2. ¿Qué conductas no pueden ser consideradas una ejecución extrajudicial ni un homicidio en persona protegida?

Según la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no pueden ser consideradas ejecuciones extralegales “los homicidios cometidos por servidores públicos que mataron: a. Por imprudencia, impericia, negligencia o violación del reglamento; b. En legítima defensa; c. En combate dentro de un conflicto armado; o d. Al hacer uso racional, necesario y proporcionado de la fuerza como encargados de hacer cumplir la ley”⁷.

Esto significa que en principio las muertes producidas por la Fuerza Pública no pueden ser consideradas ejecuciones extrajudiciales ni homicidios en persona protegida. Por ejemplo, cuando éstas ocurren en un contexto de aplicación del DIH en el que el uso de la fuerza letal resulta necesario, y se trata de objetivos militares previamente identificados, los medios y métodos de guerra utilizados son proporcionales a la ventaja militar buscada, y se ataca únicamente a quien participa directamente en las hostilidades, la muerte resulta legítima.

3. ¿Por qué existen variaciones en las cifras sobre homicidios presuntamente atribuidos a agentes del Estado?

El análisis de cifras por presuntos homicidios atribuidos a agentes del Estado supone enormes retos. Por una parte la imposibilidad de determinar *a priori* la arbitrariedad o legitimidad de la conducta siembra un manto de duda sobre cualquier conteo previo a la condena o absolución. Por otra, la diversidad de fuentes y de metodologías dificulta el análisis de cifras, en particular cuando siempre es posible denunciar hechos de años anteriores, lo que imposibilita la consolidación de cifras anuales.

Algunas de las cifras sobre el número de casos de homicidios presuntamente atribuidos a agentes del Estado incluyen las siguientes:

⁶ Política de Defensa y Seguridad Democrática, Presidencia de la República, 2003. par. 5.

⁷ OACNUDH, “Consideraciones sobre la investigación y el juzgamiento de conductas punibles constitutivas de graves violaciones de los derechos humanos o de crímenes de guerra”. Medellín, 14 de septiembre de 2005. En: <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/p00575.pdf>

- Programa Presidencial de DDHH: Reporta **551** quejas entre 2002 y abril de 2009, con un patrón descendente entre 2006 y 2008, pasando de 143 casos anuales, a 47.
- Fiscalía General de la Nación: Reporta **1391** investigaciones por hechos ocurridos entre 1985 y 2008, de las cuales 1009 son adelantadas por la Unidad Nacional de Derechos Humanos⁸ y 382 por las Fiscalías seccionales a nivel nacional⁹.
- CINEP: Reporta un total de **395** casos de “falsos positivos” entre 2002 y 2008¹⁰.

La incertidumbre en cuanto al universo de casos y víctimas sólo puede ser resuelta por las autoridades encargadas de realizar las investigaciones y el juzgamiento. El análisis de la arbitrariedad o legitimidad de un hecho corresponde únicamente al funcionario judicial quien es el encargado de valorar las pruebas, y no al quejoso o denunciante.

4. ¿Cuál es el rol de la justicia penal militar en la investigación de homicidios presuntamente atribuidos a agentes del Estado?

Según el artículo 221 de la Constitución, “los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio” son de conocimiento de la Justicia Penal Militar. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha delimitado más claramente el fuero militar, señalando que “la justicia penal militar constituye la excepción a la norma ordinaria”, que “un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de la Fuerza Pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio” y que “en las situaciones en las que exista duda acerca de cuál es la jurisdicción competente para conocer sobre un proceso determinado, la decisión deberá recaer en favor de la jurisdicción ordinaria”¹¹.

Teniendo en cuenta este mandato, a través de la Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar, se han llevado a cabo seminarios sobre el carácter restrictivo del fuero militar así como de caracterización de hechos que puedan revestir las características de graves violaciones a los DDHH o infracciones al DIH, con el fin de fortalecer el criterio jurídico de los jueces.

A mayo de 2009 la Justicia Penal Militar había remitido, sin interponer conflicto de competencia, 526 investigaciones a la justicia ordinaria. A mayo de 2009 existían 6 procesos por homicidios presuntamente atribuidos a agentes del Estado pendientes por resolver competencia según el reporte del Consejo Superior de la Judicatura.

⁸ Fiscalía General de la Nación, Cifras presentadas en la Reunión del Comité de Directiva 10, 12 de mayo de 2009.

⁹ Las cifras de las Fiscalías Seccionales corresponden a datos suministrados en marzo de 2009.

¹⁰ Informe Especial: Falsos Positivos, Balance segundo semestre de 2008. Abril de 2009. En: http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/Informe%20falsos%20positivos%202008-II%20-%20Abril%202009%20_FINAL_.pdf

¹¹ Ver sentencias C-358 de 1997 y C-878 de 2000, Corte Constitucional.

Nuestras acciones de traslado e impulso de casos por estos hechos dan cuenta del compromiso que asume la institución militar con el esclarecimiento de los hechos y con la puesta en marcha de un sistema de administración de justicia ágil y transparente.

Adicionalmente el Ministerio de Defensa, acatando el deber de denuncia de las conductas que se presuman delictivas, siempre ha informado públicamente a los organismos de investigación los hechos relacionados con casos de esta índole. De hecho hoy cualquier muerte producida en el marco de una operación militar es puesta en conocimiento inmediato de la Fiscalía General de la Nación y el Cuerpo Técnico de Investigación.

5. ¿Quién hace el levantamiento de cadáveres cuando hay muertes en combate?

Según el Código Penal Militar vigente¹², corresponde al funcionario de instrucción militar practicar una inspección judicial para examinar detenidamente el cadáver, identificarlo y ordenar que se determine la causa de muerte¹³.

Sin embargo, teniendo en cuenta la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio en la jurisdicción ordinaria y no en la jurisdicción penal militar; la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual las FFMM no tienen competencia para ejercer funciones de policía judicial¹⁴; la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia según la cual la Fiscalía tiene una competencia preferente en la indagación preliminar¹⁵; la experiencia y recursos técnicos de los cuerpos permanentes de policía judicial en el desarrollo de labores investigativas y actos urgentes; y la importancia de garantizar absoluta transparencia en las investigaciones por hechos relacionados con operacionales militares, el Ministerio de Defensa ha venido adelantando gestiones para garantizar que sea el Cuerpo Técnico de Investigación quien lleve a cabo estas actividades.

Para ello, el 14 de junio de 2006 el Ministro de la Defensa y el Fiscal General de la Nación firmaron un acuerdo que establece que cuando haya lugar a muertes en combate será el

¹² El nuevo Código Penal Militar que fue aprobado por el Congreso de la República y que se encuentra pendiente de sanción presidencial, prevé que será el Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Penal Militar quien llevará a cabo las actividades de inspección en el lugar del hecho e inspección de cadáver. (Artículos 366 y 375).

¹³ Artículo 472, Ley 522 de 1999.

¹⁴ Ver sentencias C-034 de 1993; C-179 de 1994, C-251 de 2000 y C-1024 de 2002, Corte Constitucional.

¹⁵ “Siempre compete a la Fiscalía General de la Nación, de manera preferente y en primer orden, asumir la indagación preliminar de aquellas conductas punibles cometidas por miembros de la fuerza pública que por sus antecedentes pueden ser constitutivas de una grave violación de los derechos humanos y sólo cuando la Fiscalía establezca con respecto a ellas, la existencia de los factores de carácter subjetivo y funcional que justifican el reconocimiento del fuero instituido por el artículo 221 de la Carta, podrá remitir la actuación a esa autoridad, garantizando así el carácter excepcional y restrictivo del fuero militar, en los términos tratados en el punto anterior”. Proceso No 26137, Corte Suprema De Justicia, Sala de Casación Penal, M.P. SIGIFREDO ESPINOSA PÉREZ, Aprobado Acta No. 127, Bogotá, D.C., 6 de mayo de 2009.

CTI el que lleve a cabo la inspección al lugar de los hechos. El mismo convenio señala que mientras que los funcionarios de policía judicial se hacen presentes en el lugar de los hechos, los miembros de las FFMM preservarán la escena como primeros respondientes. Al ser el CTI el que lleva a cabo los actos urgentes, debe remitir los respectivos informes a las Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía, quienes evalúan si existen factores subjetivos y funcionales que justifican el reconocimiento del fuero militar o si conservan la investigación.

Estos acuerdos fueron reiterados por el Ministerio a través de la Directiva 19 de 2007. Según ésta todos los comandantes militares están obligados a prestar todos los medios disponibles para garantizar que cuando ocurran muertes en combate, las primeras diligencias investigativas sean llevadas a cabo por las autoridades de policía judicial.

Gracias a estos esfuerzos hoy el CTI acude a la gran mayoría de los lugares en los que se presentan muertes en combate. Valga resaltar el costo en que incurre el Ministerio de Defensa para garantizar estas medidas de transparencia y apego a la ley: Una diligencia de actos urgentes requiere con frecuencia 1 hora y media de vuelo de 2 helicópteros (45 minutos por trayecto), uno de transporte y otro de protección, a un costo aproximado de 5'700,000 pesos la hora de vuelo. Es decir, el desarrollo de una sola diligencia de actos urgentes, cuesta más de 17 millones de pesos.

Adicionalmente, como es evidente, los costos de oportunidad para la operación militar son altos, pues hay que atender primero la diligencia judicial.

A pesar de ello las FFMM siguen prestando todos los medios para garantizar que sean las autoridades de policía judicial las que lleven a cabo el levantamiento de los cadáveres, incluso en las más adversas condiciones geográficas y de seguridad.





Libertad y Orden

**Ministerio de
Defensa Nacional**