

## **VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

---

Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.  
Proyecto 'Lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH'

**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.**

**Versión aprobada por el Comité Especial de Impulso y Seguimiento – CEI  
en su sesión del 22 de noviembre de 2005**

Este documento fue preparado por el equipo del proyecto 'Lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH', financiado por la Embajada Real de los Países Bajos.

## **CONTENIDO**

### **JUSTIFICACIÓN**

### **PRESENTACIÓN**

#### **I. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA POLÍTICA**

- A. La impunidad por violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario como el objeto de la Política.
- B. Relevancia del objeto de política.
- C. Antecedentes inmediatos de la Política.
- D. Relación de la Política con otras políticas, planes y estrategias del Estado colombiano.

#### **II. PROBLEMA DE POLÍTICA Y SUS FACTORES DETERMINANTES**

- A. Problema de política.
- B. Ejes problemáticos y factores asociados al problema de política.
  - 1. Eje problemático I. Desarrollo institucional y organizacional.
  - 2. Eje problemático II. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los RRHH.
  - 3. Eje problemático III. Atención a víctimas y testigos.
  - 4. Eje problemático IV. Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción.

#### **III. MARCO ESTRATÉGICO Y DE OBJETIVOS PARA LAS INTERVENCIONES ESTATALES REQUERIDAS.**

- A. Objetivo general de política.
- B. Principios orientadores de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política.
- C. Objetivos específicos de la Política.
  - 1. Eje estratégico I. Desarrollo institucional y organizacional.
  - 2. Eje estratégico II. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los RRHH.
  - 3. Eje estratégico III. Atención a víctimas y testigos.
  - 4. Eje estratégico IV. Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción.

#### **IV. INTERVENCIONES ESTATALES REQUERIDAS**

- A. Proyectos según ejes estratégicos y objetivos de política.
- B. Acciones específicas de adecuación y orientación institucional y organizacional.
  - 1. Reformas y ajustes normativos a impulsar.
  - 2. Orientaciones para la actuación organizacional.
- C. Requerimientos presupuestales.
- D. Esquema de ejecución.
  - 1. Los participantes y sus roles.
  - 2. Esquema de ejecución de los proyectos incluidos en la Política.
  - 3. Instrumentos para el gerenciamiento de la Política.

#### **V. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- A. Seguimiento
  - 1. Instancia de seguimiento
  - 2. Estrategia de seguimiento
  - 3. Instrumentos para el seguimiento
- B. Evaluación
  - 1. Instancia de evaluación
  - 2. Estrategia de evaluación
  - 3. Criterios básicos para la evaluación

#### **FUENTES BIBLIOGRÁFICAS**

#### **ANEXOS**

## JUSTIFICACIÓN

Una política pública de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) busca, desde una visión integral de Estado, que cada una de las entidades concernidas en la investigación, sanción y reparación de estas violaciones desarrolle un conjunto de acciones orientadas a fortalecer el Estado de Derecho.

En estricto rigor, la razón que justifica esta Política son las consecuencias negativas generadas por la impunidad. La percepción social sobre la justicia es que ésta no existe, con todas las consecuencias que ello implica (autotutela, respuestas irracionales, venganzas, conflicto, desplazamientos), lo que a su vez invalida el modelo constitucional de Estado. Hay una relación inversamente proporcional entre impunidad y Estado de derecho: entre mayor es aquella menor es la vigencia de éste, debido a que los valores a cuya realización se obliga la Constitución Política resultan negados. Adicionalmente, si en el Estado Social de Derecho el poder judicial identifica al Estado, un juicio sobre la impunidad imperante que deslegitime el poder judicial, resultará igualmente deslegitimante del Estado.

Constantes son las demostraciones de cómo los recursos del derecho interno no son suficientes, o resultan de modo manifiesto, inadecuados en el tratamiento de este tipo de violaciones. Todo ello se interpreta como una limitación de la fuerza normativa de los estatutos e instrumentos de derecho internacional, situación que es insostenible en el marco de un Estado Social de Derecho. Esta sola situación hace necesaria la adopción de una política estatal de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH ante la operatividad, con carácter complementario, de los sistemas internacionales de justicia en la materia, la cual, de por sí, hace indiscutible desde el punto de vista político la necesidad de adoptar una acción de Estado específica en el tratamiento de la impunidad frente a esta categoría de violaciones. De este modo, los recursos del derecho interno deben ser capaces de procesar adecuadamente su ocurrencia en términos que inviertan la relación que ahora se presenta, según la cual las víctimas aspiran, ante todo, a que su caso se procese ante instancias internacionales.

Es esta, tal vez, la dimensión en la que con mayor transparencia se puede apreciar la necesidad de una Política de Estado de lucha contra la impunidad por esta categoría de violaciones. No quiere decir lo anterior que otras situaciones resulten menos acuciantes sino que por vincular un referente de carácter internacional, confronta de una manera muy fuerte la tendencia a desconocer la realidad dada. La situación de las víctimas, que si bien puede estar comprendida

en el más amplio concepto de consecuencias sociales; de invalidación de los valores que definen el modelo social y político; o, de infracción del ordenamiento internacional, merece que se le reconozca especificidad a la hora de justificar una política orientada a combatir la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Esto debido a lo dramático de la situación personal y social de la víctima, a lo trascendente que resulta la reivindicación de su rol a efectos de la política penal y de la realización del valor justicia, y por lo simbólico y las distintas imágenes que en torno a ella se construyen. Es decir, que las normas de infracción y sanción no son abstractas, a estos efectos.

**Ámbitos de la Política.** Es donde los instrumentos políticos están llamados a operar y a producir los resultados que de ellos se esperan. Son diversos y, en razón de su extensión, unos pueden quedar comprendidos en otros. Su importancia radica en que en razón a su determinación, la política queda circunscrita haciéndose predecibles los efectos a producirse y la adecuación de los medios que se emplean con tal fin.

El ámbito del Estado: este tipo de políticas sólo son útiles si corresponden a políticas de Estado. Esto es, si él aparece concernido en su visión integral. Se opone ello a la visión de órgano, donde el problema, y por supuesto la política para su resolución, son vistos en el reducido ámbito de la competencia del órgano a que se pertenece, o del que se es funcionario. Tal criterio, no es ámbito adecuado para una política de lucha contra la impunidad. Demanda ella, frente a la complejidad y alcance del fenómeno, que la gestión de cada órgano y funcionario en particular se entienda tributaria de la función de Estado, en el sentido más amplio. De seguro se requerirá de liderazgos sobre determinadas materias y temáticas, pero en el entendido de que se obra dentro de un plexo mayor: el correspondiente a la visión de Estado. Sólo una comprensión de ésta índole está en capacidad de abordar el fenómeno en todas sus manifestaciones, e impedir que se traslade a otros ámbitos con agravados efectos, que es lo ocurrido cuando se pretende controlarlo con criterios de sector, órgano o instancia. Con ello, por eficiente que sea el comportamiento o la instancia, lo único que se logra es el desplazamiento de la impunidad al ámbito de otro órgano u otra instancia<sup>1</sup>.

La visión de Estado, no sólo apropia el fenómeno y la responsabilidad por su ocurrencia, para el Estado en su conjunto con lo cual se supera asimismo la tendencia a la recriminación recíproca entre los diferentes órganos por su ocurrencia-, sino que propicia la conjunción de esfuerzos y recursos en su tratamiento, desde diferentes ópticas, y se establecen mejores condiciones para el

---

<sup>1</sup> “La experiencia reciente y la jurisprudencia de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos reafirman una premisa fundamental de los principios: la necesidad de un planteamiento global de la lucha contra la impunidad. Para que una política sea eficaz hace falta una estrategia con múltiples facetas, cada uno de cuyos componentes cumpla una función necesaria aunque parcial.” Comisión de Derechos Humanos. 61 período de sesiones. 8 de febrero de 2005. E/CN.4/2005/102/Add.1. Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad.

logro de resultados eficaces, que si se emprende a través de esfuerzos aislados por sectores u órganos de la configuración estatal. Este fue el espíritu que inspiró la creación del Comité Especial de Impulso y Seguimiento .

No quiere esto significar que el sistema judicial no deba cargar con un peso específico en la realización de este tipo de políticas. Pero, asimismo, se quiere dejar en claro que no se trata exclusivamente de una política judicial, sino que ella trasciende. Es también política legislativa, y en ella aparece involucrado el Congreso con un grado igual de responsabilidad a la de los órganos de justicia; también es política administrativa, y ello vincula al Ejecutivo y los demás órganos de la administración en pie de igualdad con el legislativo y judicial; el Ministerio Público, quien de acuerdo con su competencia constitucional es protagonista de primer orden en la protección y aseguramiento de la efectividad de los derechos humanos, al igual que el Defensor del Pueblo, por lo que la misión no es solamente de coadyuvancia en una política pública de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

El ámbito social: se constituye en referente de suma trascendencia. No sólo porque en él deben producirse los efectos que se esperan e inspiran la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, sino porque de él dependerá su legitimidad y eficacia. De cualquier manera, será en este ámbito donde la política pública exponga sus rendimientos y donde se validen o invaliden las acciones que la constituyen.

El ámbito de la violencia armada y las políticas de transición: directamente vinculado con lo anterior, resulta el ámbito que genera la circunstancia de la violencia armada en que se encuentra la sociedad colombiana y las acciones emprendidas para superarlo. Una política pública de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH no podría dejar de considerar esta particularidad.

Por las consecuencias que ello conlleva es principio fundamental que en ningún caso pueda haber impunidad. La impunidad en el conflicto supone la claudicación del Estado; la interpretación de que se es tolerante, todo lo cual se traduce en pérdida de legitimidad. Y en el posconflicto, un obstáculo para la reconciliación y la trasgresión de los patrones internacionales que imperan para estos casos, suficientemente consolidados. Los módulos de verdad, justicia y reparación establecidos en los programas internacionales de lucha contra la impunidad deben tener plena aplicación.

En este sentido, la Política comulga también con los postulados de la Ley de Justicia y Paz, en el entendido de hacer efectivos los principios de verdad, justicia y reparación, en este proceso transicional en la búsqueda de la paz.

La Política tiene previstas acciones de corto, mediano y largo plazo. Se toman en cuenta para su determinación lo acuciante del problema; el esfuerzo a ser hecho

y, la complejidad de aquello en lo que se pretende incidir. Tiene esto que ver, asimismo, con la capacidad para comprender el universo de la problemática. De todas formas, si algo es claro, es que no tienen cabida las soluciones reduccionistas. Por ejemplo, la expedición de unas cuantas leyes, sin hacer previamente un cálculo de la incidencia sobre la realidad que aspira a modificar.

En este orden de ideas, el Sistema de Justicia ha de responder de manera pronta, oportuna, eficaz y atendiendo principios de eficiencia y economía, en cualquier evento que signifique una violación a derechos fundamentales como los señalados, principalmente cuando constituye una violación a DDHH o una infracción al DIH.

Cuando el Sistema de Justicia deja de ofrecer una respuesta en los términos señalados, no solamente incumple con su obligación frente a la protección y garantía de derechos fundamentales, sino que por esta vía se constituye en un obstáculo para la consolidación del Estado Social de Derecho y puede exacerbar los conflictos que impiden o dificultan el convivir pacíficamente.

En la realidad del Estado colombiano se verifica una limitada capacidad de respuesta del Sistema de Justicia que tiene su principal expresión en un fenómeno de impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Es por esto que resulta necesario que el Estado colombiano genere directrices y desarrolle acciones de política pública en el corto, mediano y largo plazos, con el propósito de avanzar en la lucha contra la impunidad y erradicar sus causas y factores asociados, los cuales representan obstáculos para alcanzar el eficaz esclarecimiento y sanción de los hechos que dan origen a tales violaciones y la efectiva reparación a las víctimas.

## PRESENTACIÓN

Se presenta a través de este documento la ‘Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción.’ La Política ha sido construida con el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, a través de su Programa Presidencial de DDHH y DIH y con la participación de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y con la asesoría y recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada para los DDHH en Colombia.<sup>2</sup> Este esfuerzo ha sido posible gracias a la cooperación que la Embajada Real de los Países Bajos brindó al Estado colombiano mediante el 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 lectura e interpretación del problema de política y de sus factores asociados, así como la propuesta de objetivos y de intervenciones requeridas, tiene como referente las estructuras y prácticas institucionalizadas o en proceso de institucionalización para la investigación, juzgamiento, sanción y reparación en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. El Estado colombiano cuenta con un marco normativo vigente y un conjunto de organizaciones, prácticas y procedimientos para conocer la ocurrencia de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, esclarecer los casos, juzgar los responsables y sancionar a los mismos. Este marco y este conjunto son consustanciales al funcionamiento de cualquier Estado Social de Derecho y deben estar en capacidad de responder a situaciones propias del contexto para el cual fueron diseñadas.

La Política parte de reconocer que el Estado colombiano ha de contar con acciones integrales de corto, mediano y largo plazo contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, independientemente de condiciones

---

<sup>2</sup> Se señalan tres momentos en los que se presentaron los elementos de la política. El primero de ellos, el 16 de diciembre de 2004 en el marco del Comité Especial de Impulso (D.2429/98), el segundo, el 26 de abril de 2005 en la sesión del Grupo de Trabajo del Comité Especial de Impulso, y el tercero, el 19 de mayo de 2005 del Comité Especial de Impulso. Adicionalmente, se profundizó el proceso de construcción colectiva a través de las Mesas de Trabajo para la identificación y caracterización de proyectos y las sesiones de trabajo para la revisión y ajuste de los perfiles de proyectos. En sus sesión del 22 de noviembre de 2005 el Comité Especial de Impulso y Seguimiento mediante Acta que se anexa. (Ver Anexo No. 4)

coyunturales particulares, o modificaciones en la dinámica de los actores determinantes de las violaciones. Tales condiciones implicarán el reforzamiento de algunos elementos de la 'Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción', con el propósito de asegurar el cumplimiento de su objetivo general y sus objetivos específicos.

## **I. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA POLÍTICA**

### **A. La impunidad por violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario como el objeto de la Política.**

Es fundamental que exista claridad acerca del contenido y las fronteras de la Política, razón por la cual en esta sección se presenta una declaración de su objeto y las definiciones de partida sobre las cuales se edifica.

En primer lugar, el objeto de la Política está circunscrito a la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Se diferencia de una política que brinde soluciones al fenómeno de la impunidad frente a todas las conductas delictivas y faltas disciplinarias, ya que se concentra en aquellas que constituyen violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Ello no es óbice para la indispensable integración y articulación entre los dos conjuntos de intervenciones.

Igualmente, se distingue de una política general de DDHH y DIH. La Política de lucha contra la impunidad, se ocupa de controlar los factores que impiden el esclarecimiento de los hechos y el juzgamiento y sanción de los responsables. Lo anterior no niega los aportes que genera a las estrategias de prevención de las violaciones e infracciones, a través de sus efectos disuasivos, de prevención general y especial y, más ampliamente, de garantía de no repetición.

En segundo lugar, es indispensable hacer explícitos los conceptos de impunidad, violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que la Política toma como referentes.

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”<sup>3</sup>.

La anterior ha de comprenderse teniendo en cuenta que los factores de impunidad dentro y fuera del aparato penal son múltiples. Así por ejemplo, no todos los delitos son denunciados o percibidos como tales. Además, a la impunidad se le asocia con problemas de desigualdad social, falta de recursos del sistema judicial y ausencia de voluntad política, es decir, aspectos que estarían indicando un problema estructural que trasciende la capacidad funcional del sistema penal para castigar los delitos. El carácter estructural de la impunidad resulta más claro si se le concibe como el incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones internacionalmente adquiridas como consecuencia de la suscripción de acuerdos y tratados relacionados con la protección de los DDHH.<sup>4</sup>

Todo lo anterior destaca cómo el problema de la impunidad comprende más que dejar sin persecución, juzgamiento y sanción algún tipo de crímenes, y se convierte en una situación que compromete la vida misma de la nación y su cultura, afectando no sólo a las víctimas sino a la sociedad en general.

---

<sup>3</sup> Informe final del Relator Especial, M. Louis Joinet, acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de derechos humanos (derechos civiles y políticos). E/CN.4/SUB.2/1997/20/Rev.1. Se entiende por víctima a “toda persona que haya sufrido dado individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones” que constituyan una violación a los DDHH o una infracción al DIH. “Cuando corresponda y de conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o a las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.” El texto en comillas corresponde a la definición adoptada en el Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2005/59. pg. 19

<sup>4</sup> La sentencia C- 578 de 2002 de la Corte estableció que *“Colombia hace parte de ese consenso internacional para la lucha contra la impunidad frente a las más graves violaciones a los derechos humanos. Ese compromiso de Colombia se refleja en el hecho de ser parte de los principales instrumentos internacionales que recogen el consenso internacional en esta materia y que han servido de base para la creación de la Corte Penal Internacional. A saber: i) Convención para la Prevención y Represión del Genocidio de 1948, aprobada por la Ley 28 de 1959; ii) Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, aprobada por la Ley 22 de 1981; iii) Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, aprobada como legislación interna por la Ley 76 de 1986; iv) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo aprobada por la Ley 74 de 1968; v) Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 16 de 1972; vi) Los Cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, incorporados a nuestro ordenamiento interno mediante la Ley 5 de 1960: Convenio I, para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; Convenio II, para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; Convenio III, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; Convenio IV, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; vii) Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, aprobado como legislación interna por la Ley 11 de 1992; viii) Protocolo II Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, aprobado como legislación interna por la Ley 171 de 1994; ix) Convención sobre la represión y castigo del Apartheid aprobada por la Ley 26 de 1987; x) Convención Americana contra la Desaparición Forzada, incorporada a nuestro ordenamiento interno mediante la Ley 707 de 1994.”*

Teniendo conciencia sobre la magnitud del problema y, sin ser reduccionistas, el ámbito de aplicación de esta Política se circunscribe al fortalecimiento de los procesos de persecución, juzgamiento y sanción, por la naturaleza de las intervenciones, pero teniendo como referente permanente las acciones que emprenda el Estado de cara a la necesidad de hacer efectivos los postulados de verdad, justicia y reparación, como en efecto, en determinadas acciones de esta política se comprenden.

Ahora bien, 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.<sup>5</sup>

En consecuencia, incumbe al Estado, en virtud de los tratados internacionales relevantes por él ratificados, la obligación de juzgar esta clase de conductas criminales. De esta manera la impunidad en estos casos no sólo menoscaba el debido cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud suya, sino que adicionalmente, genera responsabilidad internacional para el Estado colombiano de cara al conjunto de la comunidad de naciones conformada por los Estados Partes en los respectivos instrumentos normativos de aplicación universal.

Finalmente, 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. Su principal objetivo es limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado. Las normas estipuladas en los tratados de DIH han de ser respetadas no sólo por los Gobiernos y sus fuerzas armadas, sino también por grupos armados de oposición y por cualquier otra parte en un conflicto. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos de 1977 adicionales a éstos son los principales instrumentos de DIH.<sup>6</sup>

## **B. Relevancia del objeto de política**

Resulta pertinente en este punto hacer explícitos los argumentos centrales a partir de los cuales se entiende la necesidad y el carácter prioritario de formular, adoptar, implementar, monitorear y evaluar una política lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y la sanción. A continuación se señalan de manera breve las tres argumentos que explican la relevancia del objeto de política:

---

<sup>5</sup> Ver OACNUDH, Defensoría del Pueblo. “Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.” Edición OACNUDH 2004. pg. 58 y 59.

<sup>6</sup> <http://www.icrc.org/spa/dih>

- Todo Estado Social de Derecho y por tanto el Estado colombiano, debe contar con una política explícita de fortalecimiento de la capacidad de investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, como instrumento de lucha contra la impunidad.
- La dinámica de impunidad en general y de impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en particular, constituye un factor de debilitamiento continuo y severo de las posibilidades de realización del modelo de Estado Social de Derecho establecido en la Constitución Política.
- La lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH es determinante de las posibilidades de reconstrucción y fortalecimiento de los patrones de convivencia y, por esta vía, de las posibilidades de una paz duradera.

### **C. Antecedentes inmediatos de la Política.**

El Gobierno Nacional, en 1998, expidió el Decreto No. 2429 “por medio del cual se crea el Comité Especial de Impulso y Seguimiento a las investigaciones de violación de derechos humanos.” A este Comité se le asignó la labor 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.

Posteriormente se desarrolló una estrategia de cooperación internacional encaminada a impulsar una serie de investigaciones por violaciones a los DDHH y al DIH. En el 2001, a partir de un ejercicio interinstitucional, se definieron parámetros y líneas de trabajo para formular una política de fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación y la sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Estas líneas 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) la conformación de una red de comunicaciones y coordinación interinstitucional.

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

#### **D. Relación de la Política con otras políticas, planes y estrategias del Estado colombiano.**

Resulta indispensable asegurar que las intervenciones comprendidas en la Política se articulen y coordinen con las estrategias y planes de acción relacionadas, a fin de prevenir solapamientos y duplicación de esfuerzos, al tiempo que se promueven mayores niveles de trabajo conjunto entre las entidades concernidas. Con este propósito, la Política asume o identifica cinco referentes principales<sup>7</sup>.

En primer lugar, está el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. La estrategia, en materia de Derechos Humanos del Gobierno Nacional, se encuentra consagrada en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, "Hacia un Estado Comunitario". Dentro del objetivo de brindar Seguridad Democrática está la Protección y Promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Allí se señala que la debilidad de la justicia y la ausencia de una cultura de los derechos humanos, entre otras cosas, son factores fundamentales que impiden garantizar éstos y el Derecho Internacional Humanitario y que:

"La situación descrita obliga a que el Estado refuerce sus acciones y estrategias hacia un enfoque preventivo, fortalezca la lucha contra la impunidad, le dé una respuesta adecuada a las víctimas, trabaje armónicamente con los organismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, racionalice el funcionamiento de las instituciones encargadas de su garantía, promoción y protección e impulse medidas efectivas de aplicación del Derecho Internacional Humanitario".

"Para la consolidación de dichas estrategias deberán además superarse los obstáculos institucionales asociados con la escasa coordinación institucional, la dispersión de acciones y la escasa descentralización de la política de derechos humanos" (p.76).

Adicionalmente, para como parte de la estrategia de protección y promoción, se indican acciones para dar impulso a la administración de justicia. Entre ellas se destaca:

"[...] el Gobierno fortalecerá el Comité Especial de Impulso a Investigaciones de violación de Derechos Humanos y las instancias encargadas de la administración de la justicia y de ejercer control y seguimiento." (p.84)

Como segundo referente está el Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH. Dentro del compromiso asumido por el Estado colombiano en la Conferencia de Viena de 1993, el Gobierno Nacional está formulando el Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH, una de cuyas líneas fundamentales es el "fortalecimiento de la administración de justicia y la lucha contra la impunidad". Las acciones incluidas en la Política harían parte de dicho eje del Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH.

---

<sup>7</sup> No significa esto la exclusión de otros referentes. En la medida en que avance el proceso de ejecución y seguimiento se continuarán e incrementarán los esfuerzos por identificar todos los referentes relevantes.

El tercer referente está representado por 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 administrado por el Ministerio del Interior y de Justicia. Uno de los resultados esperados a partir de su ejecución, y que se relaciona directamente con ésta Política, es la "Puesta en marcha de estrategias de coordinación en la cooperación internacional en justicia." En virtud de lo anterior, se tiene previsto que dicho Proyecto brinde apoyo para la ejecución de algunas las intervenciones de la Política.

Como cuarto referente, ha de señalarse la necesaria integración y articulación de esta Política con las `Líneas de Acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario`, adoptada mediante documento CONPES 3172 de 15 de julio de 2002.

Finalmente, el quinto referente está constituido por la Ley 975 de 2005 y sus proceso de desarrollo e implementación. La confluencia de los postulados de esta Ley con los principios de la Política en materia de verdad, justicia y reparación, significa la apertura de los necesarios canales de intervención sistémica.

## **II. PROBLEMA DE POLÍTICA Y SUS FACTORES DETERMINANTES**

Dada la complejidad del fenómeno de impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, resulta conveniente hacer una exposición de la manera como se comprende el problema para los propósitos de la Política y sobre cuáles son los factores que la determinan.

### **A. Problema de política**

El problema de política a partir del cual se definen la amplitud y el contenido de las intervenciones es el siguiente: 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.

El problema de Política así definido implica una inadecuación de los arreglos institucionales vigentes para esclarecer, juzgar, sancionar y reparar en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. En este sentido los contenidos sustanciales y procesales de la investigación, el juzgamiento, la sanción y la reparación se entienden en el marco constituido, principalmente, por la Ley 599 de 2000 (Código Penal), la Ley 600 de 2000 (Código de Procedimiento Penal), la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) y el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).

## B. Ejes problemáticos y factores asociados al problema de política

La identificación y comprensión de los determinantes del problema de política anteriormente enunciados se realiza con base en el seguimiento de casos y el análisis de los productos intermedios y finales que el 'Proyecto de lucha contra la impunidad de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH' ha generado durante dos años 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 tiene en cuenta 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.

Con base en los anteriores insumos se identificaron un total de diez y siete (17) factores asociados (FA) los cuales se estructuran alrededor de cuatro ejes problemáticos (EP) (Ver Cuadro No. 1 de Anexo No. 1). A continuación se explican los cuatro EP y cada uno de los FA que comprenden.

**1. Eje problemático I. Desarrollo institucional y organizacional.** Este eje hace referencia a la capacidad y motivación de las instituciones y las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y del Sistema de Control Disciplinario para cambiar dinámica, planificada y sistémicamente y desarrollar innovaciones, de forma tal que se aumente la coherencia entre estructuras, procesos, estrategias, culturas y personas y se afine, ajuste y armonice su respuesta frente al entorno constituido por las condiciones de ocurrencia, investigación y sanción de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

**a. Ausencia de adecuadas garantías de estabilidad laboral para jueces, fiscales, procuradores y personal de policía judicial.** Los servidores públicos que conocen los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH enfrentan dos tipos de situaciones que afectan su estabilidad laboral. En primer lugar, la inexistencia o la inaplicación de un régimen de carrera, y en segundo lugar, los obstáculos para procurar la estabilidad del personal de los grupos especializados. La primera situación afecta a los fiscales y los miembros del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y los jueces penales de circuito especializado. Para estos últimos, las condiciones resultan especialmente complejas por cuanto el carácter temporal de su existencia<sup>8</sup> impide su incorporación en el régimen de carrera judicial. La segunda situación, la enfrentan los procuradores y sus investigadores para quienes

---

<sup>8</sup> Ley 504 de 1999.

resulta particularmente difícil conservar, en el mediano y largo plazo, el equipo que conforman y profundizar de esta manera su especialización.

- b. Conflictos de competencia entre la Jurisdicción Penal Ordinaria y la Jurisdiccional Penal Militar en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** La Corte Constitucional en su sentencia C-358 de 1997 estableció que la “Jurisdicción Penal Militar (JPM) constituye una excepción a la regla del juez natural general.” Por ende, su ámbito debe ser interpretado de manera restrictiva, enmarcado por un elemento subjetivo -ser miembro de la fuerza pública en servicio activo – y un elemento funcional -el delito debe tener relación con el mismo servicio. En este orden de ideas, la JPM no debe conocer los casos por violaciones a los DDHH y al DIH. La sola comisión de una de estas violaciones rompe todo nexo funcional del agente con el servicio, y deben ser conocidas por la Jurisdicción Penal Ordinaria (JPO).

La persistencia de conflictos de competencia en relación con casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH tiene efectos negativos sobre los correspondientes procesos de investigación y sanción. En primer lugar, el intercambio de alegaciones que se genera entre la Fiscalía General de la Nación y la JPM para trabar el conflicto de competencias toma un tiempo considerable, convirtiéndose en un elemento determinante de la mora en la producción de las sentencias. El no cumplimiento del plazo razonable para solucionar los conflictos en los asuntos relacionados con violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, se explica en buena parte por el contrapunteo entre la FGN y la JPM para asumir el conocimiento de un caso en particular. En segundo lugar, cuando se alega conflicto de competencias positivo interpuesto por parte de la FGN o negativo por la JPM, se anulan los beneficios de que sea la justicia ordinaria la que asuma desde un primer momento la investigación de las 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.** De acuerdo con la Resolución No. 0-2725 del 9 de diciembre de 1994 de la FGN, le corresponde a su UNDH-DIH “adelantar las investigaciones por violaciones de derechos humanos y de derecho humanitario.” Adicionalmente, mediante la Resolución No. 0-1560 de 2001, se estableció que la UNDH-DIH conocerá “de las investigaciones por las más graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario que se presenten en el país, imputables a todas las partes en conflicto, de conformidad con la normatividad penal interna y con los tratados internacionales ratificados por Colombia (...)”.<sup>9</sup>

La jefatura de la UNDH-DIH estableció un conjunto de criterios para la asignación de procesos a la Unidad a partir de las anteriores resoluciones, los

<sup>9</sup> Artículo 2º de la Resolución Número 0-1560 del 22 de octubre de 2001.

cuales sin embargo, no han sido suficientes para dar claridad y garantizar la oportunidad del proceso de asignación y reasignación de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. La falta de claridad se explica por el amplio margen de interpretación que conceptos como graves violaciones a los DDHH implican y por la ausencia de una definición operativa de los mismos que sea común para quienes participan en los procesos de asignación y resignación, y para quienes conocen y deben conocer estos casos. Lo anterior deriva en que el estudio de la competencia de la UNDH-DIH sobre cada caso concreto esté afectado por cambios en la interpretación de los conceptos rectores y demoras explicadas por la complejidad del ejercicio.

- 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 riesgo y que sean sensibles a cambios en sus determinantes.** No existe en la actualidad una oferta de esquemas de seguridad personal para quienes conducen y desarrollan los procesos de investigación y sanción penal y disciplinaria por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Solo se cuenta con algunos mecanismos de baja cobertura, desarticulados, coyunturales y que no responden a una rigurosa y actualizada valoración del riesgo.
- e. Insuficiente aprovechamiento del Grupo de Trabajo del Comité Especial de Impulso y Seguimiento como ámbito de coordinación interinstitucional e impulso de procesos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** Como estrategia para dar soporte operativo al CEI, creado mediante el Decreto 2429 de 1998, se estableció el Grupo de Trabajo. Con su puesta en marcha se ha avanzado en la configuración de mecanismos informales de coordinación interinstitucional con el propósito de favorecer la dinámica de los casos seleccionados por el CEI.

No obstante, este GT enfrenta dos obstáculos que le impiden desarrollar su potencial como ámbito de articulación de los esfuerzos de múltiples organizaciones estatales responsables por esclarecer las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. En primer lugar, su escasa institucionalización se traduce en competencias y posibilidades de actuación débilmente definidas. En segundo lugar, el GT no cuenta con herramientas que le permitan responder adecuadamente a las necesidades de coordinación interinstitucional y tecnificación de los procesos de impulso y seguimiento de los casos seleccionados por el CEI.

- 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.** Para que un proceso de investigación y sanción penal pueda calificarse como eficaz es imperativo que quienes sean encontrados responsables cumplan las condenas a ellos impuestas en las condiciones

materiales y procedimentales previstas en la normatividad penal y penitenciaria y en la correspondiente sentencia. Lo mismo aplica en el caso de las medidas de aseguramiento de detención preventiva, de forma tal que se hagan realidad los fines para ellas establecidos frente a la dinámica investigativa y la ejecución de posibles condenas.

Una de las características del sistema de justicia penal colombiano y más específicamente de uno de sus subsistemas, el penitenciario y carcelario, es la precariedad de los mecanismos disponibles y en operación para garantizar las condiciones antes descritas frente a las medidas de aseguramiento y las penas, especialmente aquellas que implican privación de la libertad. La percepción de insuficiente control y monitoreo se ve agudizada por los eventos en que miembros de la Fuerza Pública presuntos responsables o responsables por violaciones de los DDHH cumplen las medidas o penas impuestas en instalaciones militares o policiales en las que no estarían sujetos a las limitaciones propias de un régimen penitenciario y carcelario.

- 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.** Una aproximación a un diagnóstico sobre el estado de la gestión de la información de los procesos penales y disciplinarios por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH arroja las siguientes indicaciones: a) el Sistema de Información Judicial de la Fiscalía –SIJUF- no está permitiendo a fiscales e investigadores monitorear el avance en los procesos y emprender ejercicios de análisis y contrastación de información. Adicionalmente, el sistema de información para el sistema acusatorio SPOA (Sistema Procesal Oral Acusatorio) se encuentra aún en etapa construcción y desarrollo; b) en el caso de la Procuraduría General de la Nación se cuenta con dos sistemas de información para el seguimiento a casos (GEDIS Y SEPREDH) los que a pesar de proporcionar datos relevantes a los Procuradores e investigadores, no permiten emprender ejercicios de análisis y contrastación de información, ni el intercambio de información con las entidades del SJP; c) los jueces penales de circuito especializado cuentan con el sistema de información SIGLO XXI que funciona a nivel de cada despacho y que no está permitiendo la gestión de los casos; y d) la Defensoría de Pueblo está desarrollando un sistema para los casos que se presenten en el marco del nuevo sistema acusatorio.

Dado lo anterior, las acciones para 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, enfrentan un importante déficit de información completa, íntegra y oportuna. Esto se traduce en dificultades para lograr la coordinación intrainstitucional e interinstitucional de las actividades de investigación y sanción; controlar los procesos y desarrollar estrategias cada

vez más comprehensivas de lucha contra la impunidad en este tipo de conductas.

**2. Eje problemático II. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los Recursos Humanos.** Este segundo eje se refiere a los criterios, estructuras, procedimientos y herramientas a partir de los cuales se determinan las necesidades de recursos humanos, físicos y financieros por parte de las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y el Sistema de Control Disciplinario 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. Además, de la determinación de las necesidades de recursos, el eje comprende su aplicación y control entendiendo que estos procesos deben estar 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.

**a. La asignación, distribución y aplicación de los recursos humanos, tecnológicos y financieros no responde a principios de planificación, eficiencia y eficacia.** La FGN, la PGN y la judicatura desarrollan su labor sin que exista suficiente coherencia entre la cantidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros con que cuenta, las necesidades que por estos recursos tienen derivadas de sus cargas de trabajo y la calidad de sus procesos de planificación y aplicación. Esta condición tiene múltiples manifestaciones operativas, entre ellas: a) dificultades para asegurar la sostenibilidad de proyectos que han implicado inversiones en activos fijos; b) la programación de la ejecución de las actividades investigativas, por ejemplo, la realización de comisiones, está siendo determinada por el plan de caja y c) la financiación de los gastos de funcionamiento que soportan la realización de comisiones y la práctica de pruebas depende en gran medida de los recursos de la cooperación internacional.

En este escenario, las mencionadas instituciones se están viendo fuertemente limitadas para responder a la demanda por investigación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, y para acometer diligencias y procedimientos sin ninguna otra limitación de tiempo y relevancia que las impuestas por las características del caso mismo.

**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 y sanción de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** En una aproximación al Manual de Funciones y Requisitos de la FGN se advierte que: a) no existen perfiles específicos para los funcionarios de la UNDH-DIH; y b) las funciones de los técnicos y secretarios judiciales están débilmente definidas ya que a

pesar de que según sus cargos los técnicos judiciales deben apoyar al fiscal en la proyección de decisiones, recopilación de las pruebas y desarrollo de las comisiones investigativas, algunos se dedican principal o exclusivamente a tareas secretariales. Adicionalmente, para el caso de los miembros de los cuerpos de policía judicial encargados de la investigación de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH no se han armonizado entre las diferentes organizaciones, el conjunto de funciones y requisitos que les son exigibles.

La situación descrita implica varias dificultades para el desarrollo de la investigación de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH: a) el cumplimiento de tareas secretariales por parte de técnicos judiciales incide en la congestión de los despachos judiciales y por consiguiente en la morosidad de las investigaciones penales en la medida en que el fiscal deja de recibir el apoyo que estos deben prestarle; b) no existen perfiles específicos para los servidores públicos de la UNDH-DIH referidos al tipo de conductas que deben investigar, razón por la cual se han creado criterios no institucionalizados que dependen en su mayoría de la jefatura del grupo. Esto implica que actualmente podrían existir personas asignadas en cargos para los cuales no son realmente aptas, o personas que teniendo las calidades adecuadas no se encuentran desempeñando las funciones que les deberían corresponder; y c) los perfiles y funciones de los miembros de la policía judicial varían de una institución a otra, lo que genera ausencia de uniformidad en la calidad de los productos.

La falta de especificidad y operatividad de las funciones y perfiles de fiscales, técnicos, secretarios y personal de policía judicial en relación con las necesidades derivadas de los procesos de investigación tiene efectos especialmente negativos en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH de la UNDH-DIH. Este tipo de casos requiere que el personal a cargo cuente con especiales condiciones personales y de experiencia que les brinden los elementos suficientes para facilitar el proceso de esclarecimiento, situación que debe ser analizada además tomando en cuenta los cambios que introduce en la dinámica investigativa el nuevo Código Procesal Penal.

En relación con los jueces penales de circuito especializado y los procuradores que actúan en los procesos penales y disciplinarios existe una insuficiente armonización entre los cargos y el perfil, y en algunos casos se revela la insuficiente o inadecuada especificación de roles.

- c. Las exigencias del 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.** El esclarecimiento de los hechos, la sanción a los responsables y la reparación a las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH requiere que las autoridades locales que los atienden y que

los servidores públicos que adelantan los procesos hayan recibido previamente formación de calidad y específica sobre este tipo de violaciones e infracciones. Esta necesidad es reconocida incluso a nivel internacional, ámbito en el cual se han desarrollado protocolos de investigación para cada una de tales violaciones, como por ejemplo, el Protocolo Modelo para una investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias –Protocolo de Minnesota.

- d. Los mecanismos formales de medición del desempeño vigentes tienen efectos negativos sobre la calidad y relevancia de las actividades de investigación y sanción.** Actualmente, existen mecanismos formales o informales que no cuentan con criterios adecuados para medir el ejercicio de las funciones propias de las personas encargadas de los procesos de investigación y sanción de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Estos mecanismos se centran en el análisis cuantitativo de las labores desarrolladas, generado así efectos negativos al favorecer una amplia realización de actuaciones y producción de providencias, que no necesariamente lleva al esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables.
- 3. Eje problemático III. Atención a víctimas y testigos.** Este eje comprende las prácticas, condiciones y actitudes a partir las cuales se promueve 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. Adicionalmente, se refiere a la eficacia y eficiencia con la cual una vez ingresan estas víctimas y testigos, son reconocidos como tales por las autoridades competentes y les es brindada la oferta de servicios que facilita e impulsa su participación y colaboración en los procesos de investigación, sanción y reparación al tiempo que se controlan los riesgos de re-victimización.
- 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.** La baja frecuencia en la aplicación de las formas de reconocimiento y participación de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH limita el aporte que estas pueden hacer para el esclarecimiento de los hechos e impide que se les garanticen sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Como explicación de lo anterior pueden tomarse en cuenta diversos factores: a) la falta de recursos económicos de las víctimas para nombrar un apoderado que las represente en el marco de los diferentes procesos judiciales, disciplinarios o contenciosos administrativos, ya que actualmente no existen programas de asistente legal gratuita; b) las víctimas no conocen los derechos que constitucional y legalmente ostentan en el marco del derecho penal, disciplinario y administrativo, los cuales se resumen en el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación; y c) las entidades y funcionarios encargados de los procedimientos de investigación y sanción no cuentan con mecanismos

institucionales y la cultura de atención e información a víctimas sobre los procesos en curso.

**b. Los mecanismos de protección no se ajustan a las características y necesidades de víctimas y testigos.** En el desarrollo de los procesos adelantados por violaciones a DDHH e infracciones al DIH, una de las principales pruebas utilizadas para el esclarecimiento de los hechos son las declaraciones de víctimas y testigos. Sin embargo, su colaboración con la administración de justicia y el sistema de control disciplinario implica riesgos para su vida y seguridad personal debido a que son frecuentemente amenazados y no encuentran protección suficiente, oportuna y efectiva por parte del Estado. En consecuencia, las actuales condiciones de los mecanismos de protección de víctimas y testigos desincentivan su colaboración en los procesos penales y disciplinarios por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

**4. Eje problemático IV. Condiciones operativas específicas para la investigación y la sanción.** Este eje se concentra en 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 y que se reconocen como determinantes de primer orden para el logro de los objetivos del Sistema de Justicia Penal y/o el Sistema de Control Disciplinario frente a este conjunto de conductas.

**a. Incumplimiento de la programación de diligencias y actividades de investigación y de sanción.** Cualquier postergación de procedimientos, operaciones o diligencias en el marco de un proceso de investigación y sanción tiene como consecuencia un incremento en el tiempo de respuesta estatal frente a los responsables, las víctimas y la sociedad en general, que puede llegar a constituirse en una condición de mora.

Cuando las cargas de trabajo (en términos de número de procesos) que enfrentan los operadores judiciales y disciplinarios son elevadas, los eventos de incumplimiento de la programación se traducen en dilaciones de tal magnitud que, además de llevar a claras situaciones de mora, reducen la probabilidad de esclarecimiento y por ende de sanción de los responsables y de reparación de las víctimas.

Los eventos de incumplimiento de diligencias y procedimientos de investigación y de sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH y, correspondientemente, la necesidad de su reprogramación se explican por el insuficientemente desarrollo de estrategias y herramientas para sincronizar el uso de recursos humanos y logísticos escasos entre múltiples organizaciones, en tiempos y espacios específicos.

- b. Incumplimiento o inoportunidad en la ejecución de las órdenes de captura en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** Así las decisiones en materia de investigación y sanción en casos por violaciones de los DDHH e infracciones al DIH se produzcan de manera oportuna y sean eficaces frente a los principios de verdad, justicia y reparación, se tornan inocuas si las organizaciones no tienen la capacidad para ejecutarlas dentro de un plazo razonable. Lo anterior es especialmente cierto en tratándose de órdenes de captura tendientes a lograr la comparecencia de presuntos responsables o a permitir la aplicación de penas privativas de la libertad.
- c. Insuficientes garantías de seguridad y condiciones de movilidad para las comisiones de investigación en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en zonas del territorio nacional.** Es posible afirmar que la generalidad de los lugares del territorio colombiano donde tienen lugar violaciones a los DDHH e infracciones al DIH o donde se puede obtener la evidencia y los elementos de prueba correspondientes, se caracterizan por precarias condiciones de acceso y/o de seguridad para los servidores públicos que integran las comisiones de investigación. Lo anterior se traduce en una llegada tardía a la escena o el lugar, con el consecuente riesgo de alteración de elementos de prueba o de dispersión de testigos y víctimas. Inclusive, cuando se logra el acceso, las insuficientes garantías de seguridad pueden afectar el grado de autonomía de los equipos investigadores y la profundidad que le imprimen a sus operaciones.

Cuando estos obstáculos se tornan insuperables se produce una afectación directa de las posibilidades de esclarecimiento de los casos por violaciones a los DDHH e infracciones del DIH y por ende, de sanción de los responsables y reparación de las víctimas.

- d. Limitado cubrimiento y oportunidad de los servicios de defensa técnica para los presuntos responsables de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en incapacidad económica o social para proveérsela.** La lucha contra la impunidad no puede significar en ningún caso la inobservancia de las garantías procesales de los sindicados o acusados. Un elemento central en la realización de tales garantías es que aquellos presuntos responsables por violaciones a los DDHH e infracciones en incapacidad económica o social para proveerse un servicio de defensa técnica oportuna, sean apoyados por el Estado a través de una Defensoría Pública de calidad.

Cuando esto no ocurre, además de la violación al debido proceso se producen quiebres en la dinámica de investigación y juzgamiento que derivan en condiciones de mora judicial al igual que en efectos negativos sobre la probabilidad de esclarecimiento y sanción.

### III. MARCO ESTRATÉGICO Y DE OBJETIVOS PARA LAS INTERVENCIONES ESTATALES REQUERIDAS

#### A. Objetivo general de política

El objetivo general de la Política a partir de cual se definen las intervenciones en su amplitud y contenido es el siguiente: 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 sus víctimas.

Así definido, este objetivo general de la Política implica el fortalecimiento de las actuales organizaciones, prácticas y procedimientos para conocer la ocurrencia de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, esclarecer los casos, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Al mismo tiempo significa el perfeccionamiento del marco normativo para procurar la armonización de sus diversas fuentes.

Para el cumplimiento del objetivo resulta indispensable tener en cuenta las nuevas condiciones institucionales y organizacionales derivadas de la aprobación y proceso de aplicación de la Ley 975 de 2005. Esto significa que las intervenciones se adaptarán con el propósito de incluir como beneficiarias aquellas dependencias o unidades que serán responsables por su puesta en marcha.

#### B. Principios orientadores de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política

- 1. Responsabilidad del Estado colombiano por el esclarecimiento de las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, el juzgamiento y la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas.** El Estado colombiano responderá a nivel nacional e internacional por las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que se cometan en su territorio por parte de sus agentes, o por particulares con aquiescencia de estos. El reconocimiento de su responsabilidad implicará la adopción de medidas políticas, administrativas, civiles y penales que garanticen los derechos de las víctimas y la sanción efectiva de los responsables. Lo anterior significa la concreción del deber de respeto y garantía en cabeza del Estado colombiano.<sup>10</sup>
- 2. Estándares de justicia, verdad y reparación.** El Estado colombiano, a través de sus estructuras y procesos institucionalizados de justicia y control disciplinario observará los estándares de verdad, justicia y reparación. Esto implica, entre otros resultados que: a) se esclarezcan todos los casos de

---

<sup>10</sup> Para una explicación amplia de los deberes de respeto y garantía del Estado, ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de Julio de 1988

violaciones a los DDHH e infracciones al DIH; b) las investigaciones sean exhaustivas, integrales, se desarrollen en tiempos razonables y sus resultados sean difundidos; c) las penas sean proporcionales y sean ejecutadas, f) las víctimas cuenten con asistencia y recursos eficaces, y tengan acceso oportuno a las instancias de investigación y juzgamiento; g) se garantice el debido proceso y la independencia e imparcialidad de las instancias de investigación y juzgamiento; y h) se garantice la no repetición de estas violaciones.

3. **Imprescriptibilidad de la acción penal, limitación del principio de *non bis in idem* y cosa juzgada, inaplicabilidad del principio de oportunidad y no otorgamiento de amnistía o indulto en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** En el marco de las estructuras y procesos institucionalizados de justicia y control disciplinario del Estado colombiano, la investigación y sanción se surtirán teniendo en cuenta las anteriores limitaciones y excepciones.
4. **Visibilización de los casos de victimización de mujeres y menores de edad como producto de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** El Estado colombiano garantizará que las instancias encargadas de los procedimientos de investigación, juzgamiento, sanción y reparación por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, hagan explícitos y realicen una investigación integral y exhaustiva de los casos de violaciones e infracciones en los que las víctimas sean mujeres y niños. Para tal efecto, dentro de las intervenciones de la Política (proyectos incluidos en el Plan Operativo General Anualizado, POGA) se asegurará la concreción de este principio en las actividades específicas.
5. **Autonomía y colaboración armónica entre ramas del Poder Público y el Ministerio Público en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política.** Las diferentes entidades del Estado colombiano que participan en la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH colaborarán para alcanzar el objetivo general de la Política y cada uno de sus objetivos específicos. En este sentido, todas las intervenciones se entienden como una política de Estado y por tanto como acciones que no se circunscriben a los intereses de una organización en particular sino a los del Estado colombiano, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política.
6. **Garantía de sostenibilidad de las intervenciones.** Las intervenciones incluidas en la Política contarán con el respaldo de las organizaciones concernidas, la cual se concreta en la integración de las mismas en los correspondientes planes, programas y proyectos y la realización del esfuerzo presupuestal necesario para asegurar la continuidad de las acciones de acuerdo con el Plan Operativo General Anualizado, POGA.

7. **Integración armónica con políticas y acciones relacionadas.** La Política se articulará con las demás políticas y acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, con el fin de evitar el solapamiento, la duplicidad y la contradicción entre intervenciones.
8. **Rendición de cuentas y control social.** El Estado presentará a los ciudadanos informes regulares sobre el avance en las acciones de la política, y a su vez, implementará mecanismos de información sobre las actividades que se han llevado a cabo para la ejecución de cada uno de las intervenciones.

### C. Objetivos específicos de la Política

La definición de los objetivos de la Política, al igual que la identificación de los factores asociados, se realizó con base en el seguimiento de casos y el análisis de los productos intermedios y finales que el `Proyecto de lucha contra la impunidad de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH` ha generado durante dos años de labores. Se complementó con las experiencias obtenidas en el marco de las discusiones y decisiones que tienen lugar en el Comité Especial de Impulso y Seguimiento (CEI) y en su Grupo de Trabajo (GT).

Con base en estos insumos se estableció un total de diez y siete (17) objetivos específicos (OE) los cuales se estructuran alrededor de cuatro ejes estratégicos (EE) (Ver Cuadro No. 2 de Anexo No. 1). A continuación se explican los cuatro EE y cada uno de los OE que comprenden:

1. **Eje estratégico I. Desarrollo institucional y organizacional.** Este eje hace referencia a la capacidad y motivación de las instituciones y las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y el Sistema de Control Disciplinario para cambiar dinámica, planificada y sistémicamente y, desarrollar innovaciones de forma tal que se aumente la coherencia entre estructuras, procesos, estrategias, culturas y personas y se afine, ajuste y armonice su respuesta frente al entorno constituido por las condiciones de ocurrencia, investigación y sanción de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
  - 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.** El sistema de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los jueces, fiscales y personal de policía judicial asegurará que las decisiones de administración de personal estén basadas únicamente en criterios de desempeño. De esta forma cada uno de estos funcionarios sabrá que su permanencia y ascenso dentro de las organizaciones estarán ligados a la calidad de los resultados generados. En consecuencia, se espera que estos servidores estén rodeados de garantías para que sus decisiones solo estén condicionadas por el principio de legalidad y que su continuidad al frente de los procesos investigativos y de juzgamiento solo esté ligada a resultados

concretos frente al esclarecimiento de los hechos. Adicionalmente, se propenderá por consolidar equipos estables de procuradores judiciales e investigadores, especializados en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

- b. Garantizar que todos los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH sean conocidos por la Jurisdicción Penal Ordinaria.** Se alcanzará la cabal y oportuna aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la competencia para conocer los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, de forma tal que sea siempre la FGN, a través de la(s) dependencia(s) competente(s), la que asuma desde un primer momento la dirección y coordinación de las correspondientes investigaciones.
- c. Garantizar que todos los casos de violaciones a los de DDHH e infracciones al DIH sean conocidos oportunamente por las dependencias de la Fiscalía General de la Nación que correspondan.** Una vez ocurridos los hechos constitutivos de una violación a los DDHH o infracción al DIH se asignará el caso a los fiscales e investigadores de las dependencias de la Fiscalía General de la Nación que correspondan, atendiendo el tiempo mínimo razonable de forma tal que a la menor brevedad puedan hacerse presentes en la escena y asumir la dirección y coordinación de los procedimientos. Lo anterior con especial atención a la competencia de la UNDH-DIH y los especiales parámetros de connotación para asignación de casos a la misma.
- 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.** El Estado colombiano proporcionará los medios que garanticen la seguridad personal de jueces, fiscales, procuradores, defensores públicos e investigadores que estén actuando en casos por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH y que enfrenten amenazas contra su vida o integridad personal, en razón de su función.
- e. Consolidar el Grupo de Trabajo del Comité Especial de Impulso y Seguimiento como ámbito de coordinación interinstitucional para la investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** Como resultado de la labor interinstitucional en el Grupo de Trabajo y bajo las directrices del Comité Especial de Impulso y Seguimiento, se reformularán las formas y medios de relacionarse entre las entidades encargadas de investigación y sanción 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 casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** El Estado colombiano podrá garantizar que

quienes son objeto de medidas de aseguramiento de detención preventiva o penas en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH están cumpliéndolas en las condiciones previstas en la normatividad penal, penitenciaria y carcelaria, y de acuerdo con lo establecido en la correspondiente decisión que las decreta.

- g. Contar con 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.** Los responsables por la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política contarán con información confiable, suficiente y oportuna sobre el avance en los procesos de investigación y sanción, de forma tal que se faciliten las actividades de revisión de líneas de acción, incorporación de estrategias correctivas y generación de alertas. Todo lo anterior en estricta observancia de las reservas legales que correspondan.

- 2. Eje estratégico II. Gestión de recursos, especialmente desarrollo de los Recursos Humanos.** Este segundo eje se refiere a los criterios, estructuras, procedimientos y herramientas a partir de los cuales se determinan las necesidades de recursos humanos, físicos y financieros por parte de las organizaciones del Sistema de Justicia Penal y el Sistema de Control Disciplinario con el propósito de atender las exigencias de la investigación de casos de violaciones de DDHH e infracciones al DIH y la imposición de sanciones a los responsables. Además de la determinación de las necesidades de recursos, el eje comprende su aplicación y control entendiendo que estos deben estar 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.

- a. Asegurar que la planificación y aplicación de los recursos humanos, físicos y financieros permita impulsar todos los procesos de investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** La UNDH-DIH de la Fiscalía General de la Nación, la Justicia Penal Especializada y las Procuradurías Delegadas en DDHH de la Procuraduría General de la Nación contarán con el personal y los elementos de soporte operativo necesarios y suficientes para atender la demanda de investigación y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. La estimación de las necesidades se basará en la aplicación transparente de un modelo gerencial y financiero que reconozca el costo de las actividades y controle el flujo y las fuentes de recursos.
- 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 en casos de violaciones de los DDHH e infracciones al DIH.** Las condiciones de preparación

académica, experiencia profesional y motivación de quienes participen en la investigación, sanción y juzgamiento de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH estarán ajustadas al grado de profesionalización y especialización exigibles a los equipos, en consideración de la complejidad de los casos. Lo anterior en el marco de las definiciones funcionales establecidas en las leyes 600 de 2000, 906 de 2005, 734 de 2002, 504 de 1999 y 270 de 1996.

- 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.** Los jueces, fiscales, procuradores, defensores públicos, equipos forenses, investigadores y autoridades locales que atienden estos casos adquirirán, a través de un proceso de información, capacitación y actualización, los conocimientos específicos aplicables y dominarán técnicas requeridas para, según corresponda, atender, comprender, explicar, coordinar, dirigir y esclarecer los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
  - d. Garantizar que la evaluación del desempeño se base en criterios de calidad y relevancia de actividades y productos.** La labor de los fiscales, procuradores e investigadores será valorada no sólo bajo criterios cuantitativos, como por ejemplo, la producción de número de decisiones o la cantidad de personas vinculadas, sino, también considerando su incidencia en el efectivo y pronto esclarecimiento de las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH y la observancia de los requisitos legales y reglamentarios. Lo anterior teniendo en cuenta que la obligación del Sistema de Justicia Penal en términos de investigación, es de medio y no de resultado.
- 3. Eje estratégico III. Atención a víctimas y testigos.** Este eje comprende las prácticas, condiciones y actitudes a partir de las cuales se promueve el acceso de las víctimas y los testigos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, al sistema de Justicia Penal y/o al sistema de Control Disciplinario. Adicionalmente se refiere a la eficacia y eficiencia con la cual una vez ingresan estas víctimas y testigos son reconocidos como tales por las autoridades competentes y les es brindada la oferta servicios que facilita y impulsa su participación y colaboración con los procesos de investigación, sanción y reparación al tiempo que se controlan los riesgos de re-victimización/victimización.
- a. Promover el reconocimiento y la participación de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en los procesos de investigación, juzgamiento, sanción y reparación.** La incapacidad económica o social de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH no será un obstáculo para su reconocimiento y participación en los procesos penal, disciplinarios o contencioso administrativo correspondientes. El Estado colombiano les brindará la asistencia integral requerida y fomentará prácticas de reconocimiento e impulso a su participación. Dicha integralidad se

concretará en servicios y mecanismos de atención que se desarrollarán teniendo como referente la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia<sup>11</sup> y la Declaración sobre principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 40/34 de 1985.

- b. Asegurar que los mecanismos de protección favorezcan la participación y colaboración efectiva de víctimas y testigos en los procesos de investigación, juzgamiento, sanción y reparación.** El Estado colombiano estará en capacidad de proveer a quienes sean víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH y a quienes actúen como testigos en los procesos de investigación y sanción por tales conductas, medios suficientes para asegurar su acceso al sistema de justicia y que no sean objeto de nuevas victimizaciones. De esta forma estarán dadas las condiciones para que denuncien los casos y participen en los procesos sin que ello signifique un riesgo para su vida e integridad personal.
- 4. Eje estratégico IV. Condiciones operativas específicas para la investigación, juzgamiento y la sanción.** El último eje se concentra en procesos/procedimientos y prácticas operativas concretas que hacen parte de la labor que ha de desplegarse para la investigación y sanción de violaciones de los DDHH e infracciones al DIH y que se reconocen como determinantes de primer orden para el logro de los objetivos del sistema de Justicia Penal y/o el sistema de Control Disciplinario frente a estas conjunto de conductas.
- 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.** Todas las diligencias y procedimientos de investigación y sanción en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, se realizarán en las condiciones de tiempo y lugar que hayan sido establecidas desde un primer momento. Para ello se contará con instrumentos de programación intra e interinstitucional que coadyuvarán a reducir la probabilidad de ocurrencia de situaciones de mora.
- b. Garantizar la ejecución oportuna de las órdenes de captura en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** Las órdenes de capturas proferidas en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH se ejecutarán dentro de un plazo mínimo razonable.
- c. Proporcionar garantías de seguridad y condiciones de movilidad suficientes a las comisiones de investigación en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.** Los fiscales e investigadores no enfrentarán obstáculos que les impidan acceder a los lugares del territorio colombiano

---

<sup>11</sup> Ver por ejemplo: C-740 de 2001, C-1149 de 2001, SU-1184 de 2001, T-1267 de 2001, C-282 de 2002 y C-004 de 2003.

donde tienen lugar violaciones a los DDHH e infracciones al DIH o donde se puede obtener la evidencia y los elementos de prueba correspondientes. Esto implica que se controlarán los factores limitantes del acceso relacionados con las condiciones de orden público y los medios de transporte y comunicaciones.

- d. Asegurar servicios oportunos de defensa técnica para los presuntos responsables de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en incapacidad económica o social para proveérsela.** Los procesos de investigación y juzgamiento, en ningún caso, se verán obstaculizados o afectados por elementos de ilegalidad como consecuencia de la falta de oportunidad, la ausencia o la reducida calidad de los servicio de defensa técnica que el Estado debe proveer a los presuntos responsables que, por escasez de recursos económicos o condiciones sociales, no puedan contar con un defensor de confianza.

#### IV. INTERVENCIONES ESTATALES REQUERIDAS

##### A. Proyectos según ejes estratégicos y objetivos de política.

La identificación de los proyectos requeridos para el desarrollo de los objetivos específicos y por esta vía del objetivo general se realizó a través de once (11) mesas de trabajo que contaron con la participación de las múltiples entidades concernidas. Se identificaron un total de 24 proyectos cuya distribución según ejes estratégicos y objetivos específicos se detalla a continuación:

<b>EJE ESTRATÉGICO I. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL</b>
<p><b>OEa.</b> 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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Adopción e implementación de la carrera fiscal en la Fiscalía General de la Nación.</li> <li>• <b>PY2.</b> Adopción e implementación de la carrera para el personal del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación.</li> </ul>
<p><b>OEb.</b> Garantizar que todos los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH sean conocidos por la Jurisdicción Penal Ordinaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Elaboración y difusión de la guía para la caracterización e identificación de casos de violaciones a DDHH e infracciones al DIH.*</li> </ul>
<p><b>OEc.</b> Garantizar que todos los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH sean conocidos oportunamente por las dependencias de la FGN que corresponda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Revisión de los procedimientos de asignación y reasignación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.*</li> </ul>
<p><b>OEd.</b> Proveer esquemas de protección que favorezcan la actuación autónoma de los jueces,</p>

\* Estos Proyectos contendrán especificaciones de alcance, actividades, componentes y productos que permiten la incorporación y desarrollo del Principio 4 de la Política, “Visibilización de los casos de victimización de mujeres y menores de edad como producto de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.”

<p>fiscales, procuradores, defensores públicos e investigadores en los procesos de investigación y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Diseño e implementación del sistema de protección para jueces especializados, fiscales, investigadores, procuradores y defensores públicos que participan casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> </ul>
<p><b>OEe.</b> Consolidar el grupo de trabajo del Comité Especial de Impulso y Seguimiento como ámbito de coordinación interinstitucional para la investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política y prestación de secretaría técnica al Grupo del Trabajo del CEI.</li> <li>• <b>PY2.</b> Fortalecimiento del Grupo de Trabajo como ámbito de coordinación interinstitucional.</li> </ul>
<p><b>OEf.</b> Ejercer seguimiento permanente a la ejecución de las medidas de aseguramiento y las penas impuestas en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Diseño, implementación e integración de procesos, estándares e instrumentos técnicos para el seguimiento de la ejecución de las medidas de aseguramiento y las penas impuestas en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> </ul>
<p><b>OEg.</b> Contar con 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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Integración del sistema de información estatal sobre los procesos penales y disciplinarios por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.*</li> </ul>
<p><b>EJE ESTRATÉGICO II. GESTIÓN DE RECURSOS, ESPECIALMENTE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS</b></p>
<p><b>OEa.</b> Asegurar que la planificación y aplicación de los recursos humanos, físicos y financieros permita impulsar todos los procesos de investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Diseño de la estrategia para la planificación, ejecución y seguimiento del impulso a los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> <li>• <b>PY2.</b> Generación y adopción de 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.</li> </ul>
<p><b>OEb.</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 en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Diseño y ejecución de 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.</li> </ul>
<p><b>OEc.</b> 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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Capacitación teórico-práctica para la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.*</li> </ul>
<p><b>OE d.</b> Garantizar que la evaluación del desempeño se base en criterios de calidad y relevancia de actividades y productos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY2.</b> Diseño de los instrumentos de seguimiento y evaluación de la labor de los fiscales, procuradores e investigadores de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> </ul>
<p><b>EJE ESTRATÉGICO III. ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS</b></p>
<p><b>OEa.</b> Promover el reconocimiento y la participación de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en los procesos de investigación, juzgamiento, sanción y reparación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Desarrollo de los mecanismos de asistencia legal para las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en condiciones de incapacidad económica o social.*</li> </ul>
<p><b>OEb.</b> Asegurar que los mecanismos de protección favorezcan la participación y colaboración efectiva de víctimas y testigos en los procesos de investigación, juzgamiento, sanción y reparación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Desarrollo y adopción de estándares para la atención y protección de víctimas y testigos en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.*</li> </ul>

<b>EJE ESTRATÉGICO IV. CONDICIONES OPERATIVAS ESPECIFICAS PARA LA INVESTIGACIÓN, JUZGAMIENTO Y LA SANCIÓN.</b>
<p><b>OEa.</b> 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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Generación de instrumentos para la planificación integrada de diligencias entre organizaciones del Sistema de Justicia Penal y en el Sistema de Control Disciplinario para los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> <li>• <b>PY2.</b> Análisis de alternativas para el rediseño de las estrategias de citación y de conducción de testigos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH y para la notificación de servidores públicos en este tipo de casos.</li> <li>• <b>PY3.</b> Revisión y ajuste de los procedimientos del Inpec frente a los requerimientos judiciales de traslado de internos en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH</li> <li>• <b>PY4.</b> Impulso a la aplicación de la tecnología para "audiencias virtuales" en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> </ul>
<p><b>OEb.</b> Garantizar la ejecución oportuna de las órdenes de captura en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Creación del grupo especializado en capturas de la Policía Judicial para los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> </ul>
<p><b>OEc.</b> Proporcionar garantías de seguridad y condiciones de movilidad suficientes a las comisiones de investigación en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Generación de esquemas de movilidad y comunicaciones para el desarrollo misiones de investigación en los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> <li>• <b>PY2.</b> Institucionalización de estrategias de apoyo protectorio de la Fuerza Pública a las actividades de investigación de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en zonas con problemas de orden público.</li> </ul>
<p><b>OE d.</b> Asegurar servicios oportunos de defensa técnica para los presuntos responsables de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en incapacidad económica o social para proveérsela.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PY1.</b> Creación del grupo de defensores públicos e investigadores de la Defensoría del Pueblo para casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.</li> </ul>

## **B. Acciones específicas de adecuación y orientación institucional y organizacional.**

### **1. Reformas y ajustes normativos**

Con el propósito de brindar las condiciones necesarias para la aplicación de los principios de la Política y la ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones por ella comprendidas, se llevarán a cabo el siguiente conjunto de acciones en materia normativa:

- La Fiscalía General de la Nación realizará los ajustes reglamentarios necesarios para garantizar que en ningún caso de violación a los DDHH o infracción al DIH sea aplicado el principio de oportunidad.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores realizará las acciones necesarias para la ratificación de los tratados internacionales pendientes en materia de DDHH y procederá al depósito de los instrumentos de ratificación de aquellos que han sido aprobados internamente.

## 2. Orientaciones para la actuación organizacional

Para facilitar el logro de los objetivos de la Política y la aplicación de los principios que la orientan, las diferentes entidades adoptarán o reforzarán el conjunto de acciones específicas que a continuación se detalla:

- El Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura realizarán las acciones necesarias para promover la aplicación de tercer principio de la Política.
- La Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación propenderán por la estabilidad del personal que conforma las unidades o dependencias encargadas de la investigación y sanción de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- La Procuraduría General de la Nación ejercerá su poder preferente en todos los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en los que sean presuntos responsables servidores públicos.
- La Procuraduría General de la Nación ejercerá control preventivo sobre la ejecución de las órdenes de captura emitidas en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- El Consejo Superior propenderá por una definición de la situación laboral (modalidad y temporalidad de vinculación) de los jueces penales de circuito especializado.
- Las entidades de Estado profundizarán y adoptarán herramientas y estrategias para la coordinación y/o integración de los planes, programas y proyectos de capacitación en la investigación y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, en el marco de las comisiones y los grupos de trabajo interinstitucional existentes.

### C. Requerimientos presupuestales.

Para la definición de los requerimientos presupuestales necesarios para la ejecución de los proyectos definidos en la sección IV.A se efectuaron sesiones de trabajo con representantes de las entidades beneficiarias. El producto de esta actividad son las fichas de perfiles de proyectos que contienen estadísticas básicas de cada intervención a partir de la definición de su objetivo, alcance, actividades y componentes y que alimentan el Plan Operativo General Anualizado (POGA). (Ver Anexo 3) <sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> El detalle de los requerimientos presupuestales para cada uno de los proyectos y entidades beneficiarias, puede ser consultado en a) el Plan Operativo General Anualizado (POGA) que se presenta como anexo a la sección IV.5.A; b) las fichas de perfiles de los proyectos (P2-F02 y P2-F13).

En el Anexo 2 se señalan los requerimientos presupuestales estimados<sup>13</sup>, diferenciando aquellos que han sido programados (corresponden a rubros del presupuesto de inversión de las entidades o a partidas derivadas de estrategias de cooperación internacional destinadas a la ejecución de las actividades incluidas en los proyectos durante los años que cubre el ciclo de política) de aquellos que deben serlo.

## **D. Esquema de gerenciamiento de la Política**

Este apartado describe las estructuras, procesos y herramientas a través de las cuales se ejecutarán los proyectos incluidos en la Política, se realizará su seguimiento, así como su evaluación.

### **1. Los participantes y sus roles**

Resulta necesario, antes de entrar a describir el esquema de gerenciamiento, presentar una relación de quienes han participado y/o participarán en el proceso de formulación, adopción, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política. Esto con el propósito de evidenciar los roles de las diferentes entidades y la variedad y complejidad de las relaciones intra e inter organizacionales de gerenciamiento que se establecerán.

En lo que respecta a las entidades y dependencias participantes en la etapa de formulación, ha de anotarse que dentro de ellas se incluyen aquellas que han presentado observaciones a versiones previas del documento de Política.

En relación con la participación en la etapa de evaluación, si bien se señala a la Vicepresidencia de la República como único responsable, tal y como se advierte en la sección B del apartado V, los procesos evaluativos se surtirán con la participación de las entidades beneficiarias de las intervenciones.

(Continúa en la página siguiente)

---

<sup>13</sup> La estimación presentada puede ser objeto de modificaciones como resultado de la generación u obtención de nueva información que permita reducir los niveles de incertidumbre implícitos en los cálculos.

Cuadro No. 1 Participantes en el proceso según etapa del ciclo de política.

ENTIDADES PARTICIPANTES	DEPENDENCIAS	CODIGO	ETAPAS DE DEL CICLO DE POLITICA				
			FORMULACIÓN	ADOPCIÓN	EJECUCIÓN	SEGUIMIENTO	EVALUACIÓN
Consejo Superior de la Judicatura	Sala Plena	CSJ-SP	•	•	•	•	
	Sala Disciplinaria	CSJ-SD					•
	Sala Administrativa	CSJ-SA			•	•	
	Delegado jueces penales de circuito especializados	JPCE					•
Defensoria del Pueblo	Despacho del Defensor del Pueblo	DP-DD		•			
	Dirección Nacional de Defensoría Pública	DP-DP			•	•	
	Dirección Nacional de Atención y trámite de Quejas	DP-DAQ	•		•	•	
Departamento Nacional de Planeación	Dirección de Justicia y Seguridad.	DNP-DJS					•
Fiscalía General de la Nación	Despacho del Fiscal General de la Nación	FGN-DF	•	•			
	Despacho del Vicefiscal General de la Nación	FGN-DV	•				
	Dirección Nacional de Fiscalías	FGN-DN			•		
	Oficina de Asuntos Internacionales	FGN-AI	•				
	Unidad Nacional de DDHH y DIH.	FGN-UNDH	•		•	•	
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Despacho del Director del INPEC	INPEC-DG		•	•		
	Oficina de DDHH	INPEC-DDHH					•
Ministerio del Interior y de Justicia	Viceministerio de Justicia	MIJ-VJ	•	•	•	•	
Oficina del Alto Comisionado para los DDHH en Colombia	Oficina de Cooperación Internacional	OACNUDH					•
	Oficina jurídica	OACNUDH					•
Policia Nacional	Dirección Central de Policía Judicial	PN-DIJIN					•
Procuraduría General de la Nación	Despacho de la Procurador General de la Nación	PGN-DP	•	•			
	Despacho del Viceprocurador General de la Nación	PGN-DV	•	•			
	Procuraduría Delegada para la prevención en los DDHH	PGN-PDP	•	•			•
	Oficina de asesores del Procurador General de la Nación en DDHH	PGN-OA	•	•	•	•	
	Dirección de Investigaciones Especiales	PGN-DIE	•	•	•	•	
	Procuraduría Delegada para el Ministerio Público	PGN-PDM	•	•	•	•	
	Procuraduría Delegada en asuntos disciplinarios en DDHH.	PGN-PDD	•	•	•	•	
Vicepresidencia de la República	Programa Presidencial de DDHH y DIH- Proyecto de lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH	VR-PLCI	•	•	•	•	•

## 2. Esquema de ejecución de los proyectos incluidos en la Política

### a. Tipología de Proyectos

- i. **Proyectos tipo I.** Comprende los proyectos que cumplen todas y cada una de las siguientes condiciones: a) los beneficios directos del proyecto corresponden a una única organización claramente identificable (sin que ello niegue los posibles efectos sistémicos de las intervenciones); y b) los componentes y actividades del proyecto coinciden con aquellas propias de la entidad en desarrollo de sus funciones misionales y de apoyo.
- ii. **Proyectos tipo II.** Comprende los proyectos que cumplen todas y cada una de las siguientes condiciones: a) los beneficios directos del proyecto corresponden a más de una organización por lo cual se hace indispensable una labor intensiva de coordinación inter-organizacional; b) los componentes y actividades del proyecto están comprendidas en el marco de funciones establecidas para el Programa Presidencial de DDHH y DIH de la Vicepresidencia de la Republica, y su 'Proyecto de lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH'; y c) la Vicepresidencia ha definido que el tipo de intervención representada por el Proyecto resulta de interés estratégico para el cumplimiento de su misión frente a la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- iii. **Proyectos Tipo III.** Son aquellos proyectos que cumplen todas y cada una de las siguientes condiciones: a) los beneficios directos del proyecto corresponden a más de una organización por lo cual se hace indispensable una labor intensiva de coordinación inter-organizacional; y b) los componentes y actividades del proyecto están por fuera del marco de funciones establecidas para el Programa Presidencial de DDHH y DIH de la Vicepresidencia de la Republica, y su 'Proyecto de lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.'

### b. Asignación de responsabilidades para la ejecución de los proyectos.

Con el propósito ofrecer claridad sobre las responsabilidad de cada entidad participante en la ejecución de los proyectos incluidos en la Política, se presenta a continuación el esquema base de distribución de tareas.

Cuadro No. 2 Distribución de responsabilidades según etapa del proceso de ejecución de los proyectos incluidos en la Política.

No. ETAPA	ETAPA	PROYECTO TIPO I	PROYECTO TIPO II	PROYECTO TIPO III
1	Elaboración del perfil de proyecto	EB	VR-PLCI <sup>1</sup>	VR-PLCI <sup>1</sup>
2	Formulación del proyecto a nivel de factibilidad	EB	VR-PLCI	EB
3	Control de viabilidad	OP	EAR-GP	EAR-GP u OP
4	Elaboración de términos de referencia	EB o EAR-GP	VR-PLCI o EAR-GP	EB o EAR-GP
5	Selección de contratistas	EB, EAR-GP o ECD	VR-PLCI o EAR-GP	EB o EAR-GP
6	Elaboración y celebración de contratos	EB o EAR-GP	EAR-GP	EB o EAR-GP
7	Ejecución financiera/presupuestal del proyecto	EB o EAR-GP	VPR-PLCI o EAR-GP	EB o EAR-GP
8	Interventoría de contratos	EB	VR-PLCI	EB
9	Seguimiento a ejecución de proyecto(hitos y alertas)	EB	VR-PLCI	VR-PLCI
10	Elaboración de informes de ejecución de proyecto	EB	VR-PLCI	VR-PLCI

1/ VR-PLCI genera el perfil a partir de información proporcionada por las EB.

**EB:** Entidad beneficiaria

**EAR-GP:** Entidad administradora de recursos o de gerenciamiento de proyectos

**ECD:** Entidad cooperante o donante

**OP:** Oficina de Planeación de entidad beneficiaria

**VR-PLCI:** Vicepresidencia de la República - Programa Presidencial de DDHH y DIH - Proyecto de lucha contra la impunidad

### 3. Instrumentos para el gerenciamiento de la Política

#### a. Plan Operativo General Anualizado (POGA)

El Plan Operativo constituye la herramienta básica de gerenciamiento de la Política. Consiste en una relación ordenada de las intervenciones necesarias para el logro del objetivo de Política, con el señalamiento de sus características básicas en términos de requerimientos presupuestales, tiempo de ejecución y responsables.

El POGA tiene como unidad básica el Proyecto y está estructurado en cuatro (4) cuadros de salida:

- Primer cuadro de salida: proyectos según ejes estratégicos y objetivos específicos.

- Segundo cuadro de salida: proyectos según tipo.
- Tercer cuadro de salida: proyectos según fase (año de inicio de ejecución)
- Cuarto cuadro de salida: proyectos según entidades ejecutoras.

De acuerdo con el POGA (Ver Anexo No.2) los proyectos serán ejecutados en tres fases, el ciclo de política comprenderá un periodo de cuatro años y las intervenciones serán de tres tipos, de acuerdo con la clasificación presentada en el literal a) de la sección D.2.

### b. Medidas para el control del riesgos básicos.

La estrategia de gerenciamiento de la Política reconoce la existencia de un conjunto de riesgos que pueden limitar o impedir el logro de sus objetivos. Resulta, por tanto, indispensable identificar los factores de riesgo más importantes, generar hipótesis sobre sus consecuencias y establecer el conjunto correspondiente de medidas de control.

Cuadro No. 3 Medidas para el control de los riesgos que pueden afectar la ejecución de los proyectos incluidos en la Política.

TIPO DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DE RIESGO	POSIBLES CONSECUENCIAS	MEDIDAS DE CONTROL
Presupuestal	Agotamiento de los recursos presupuestales dirigidos a la lucha contra la impunidad	1. Los proyectos no se pueden iniciar 2. Los proyectos quedan inconclusos	1. El POGA incorpora la priorización de los OE y de los proyectos. 2. Se da inicio solo a aquellos proyectos que tengan alta probabilidad de contar con financiación completa. 3. La VR-PLCI identifica un conjunto alternativo de fuentes de financiación.
Presupuestal	Retrasos en la apropiación y puesta a disposición de los recursos presupuestales que soportan las intervenciones incluidas en la Política.	1. Aumentos en los costos de los proyectos 2. Desaprovechamiento de las oportunidades de intervención y en consecuencia disminución o eliminación de los posibles beneficios.	1. Los Planes de Caja (PC) se elaboran de manera conjunta entre la VR-PLCI, la EB y EDC. 2. Vigilancia en el cumplimiento del(los) convenio(s) de cooperación interinstitucional.
Político	Cambios en las prioridades de intervención en materia de impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH	1. Pérdida o reducción de la relevancia de los proyectos 2. Cancelación de los proyectos	1. En cada sesión de seguimiento el GTA discute la relevancia de la estrategia general de intervención. 2. La VR-PLCI establece un canal permanente de comunicación para recibir observaciones sobre la estrategia de intervención.
Político	Baja prioridad de la política en la agenda de las organizaciones de las que depende su ejecución	1. Parálisis en la ejecución de los proyectos. 2. Retraso en la ejecución de los proyectos	1. El CEI tendrá información actualizada sobre el estado de ejecución de la Política. 2. Amplia difusión de la Política en los ámbitos estatal y de la sociedad civil.
Político	Conflictos con las entidades donantes en relación con la priorización de intervenciones y decisiones de ejecución.	1. Suspensión del flujo de recursos para la ejecución de los proyectos. 2. Extensión de los tiempos de cada etapa de ejecución.	1. Exposición a las entidades donantes de la Política, de manera previa a la suscripción o renovación de los convenios. 2. Revisión conjunta del(los) convenio(s) de cooperación.
Técnico	Limitación de las capacidades técnicas del VR-PLCI y las EB para la generación de perfiles y la formulación de proyectos a nivel de factibilidad.	1. Errores en la elaboración de los perfiles y en la formulación de los proyectos. 2. No generación de las fichas de proyecto.	1. La VR-PLCI brinda asesoría permanente a las EB para la generación de perfiles y la formulación de proyectos. 2. Se facilita la contratación de consultores expertos para la formulación de proyectos. 3. La VR-PLCI fortalece sus capacidades técnicas para la formulación de proyectos.

TIPO DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DE RIESGO	POSIBLES CONSECUENCIAS	MEDIDAS DE CONTROL
Técnico	Inexistencia o falta de disponibilidad de consultores idóneos frente a componentes o actividades de algunos de los proyectos.	1. Debilidades en la formulación y/o ejecución de algunos de los componentes y/o actividades de los proyectos. 2. Imposibilidad de la formulación y ejecución de los proyectos.	1. Establecimiento de canales de cooperación técnica con otros países y agencias internacionales.
Técnico	Conflictos intra e inter organizacionales en la definición de poblaciones objetivo, componentes y actividades	1. Parálisis de las etapas de formulación y ejecución de proyectos. 2. Retrasos en la formulación y la ejecución de proyectos	1. Establecimiento de un marco metodológico claro para los procesos de identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. 2. Otorgamiento de prioridad estratégica a las sesiones de identificación y caracterización de proyectos (mesas de trabajos).

## V. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

### A. Seguimiento

#### 1. Instancia de seguimiento

El seguimiento de la política de fortalecimiento de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción, estará a cargo del Grupo de Trabajo Ampliado (GTA).

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 este: la Jefe de la UNDH-DIH de la Fiscalía General de la Nación, la Procuradora delegada preventiva para los DDHH, la Procuradora delegada para el Ministerio Público, el Procurador delegado en asuntos disciplinarios de DDHH, el Coordinador del Grupo de Asesores del Procurador General en DDHH, 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.

Para efectos de la labor de seguimiento de la Política se integrarán al Grupo de Trabajo: 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 de 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.

## **2. Estrategia de seguimiento**

El seguimiento se realizará en cinco (5) niveles.

- A insumos. En relación con el resultado de las decisiones de apropiación y asignación de recursos, físicos, humanos tecnológicos y financieros.
- A gestión (procesos). Referente a las condiciones de oportunidad y relevancia en las que se desarrollan los procesos, procedimientos y prácticas de ejecución.
- A productos. Sobre la generación de productos frente a las cantidades y calidades definidas en el momento del diseño de las intervenciones.
- A relaciones insumo-producto. Corresponde a la observancia de los niveles de eficiencia alcanzados en la obtención de los productos y más ampliamente en la ejecución de las intervenciones.
- A comportamiento de variables rectoras del objetivo general y de los objetivos específicos. Registro y análisis de los datos derivados de la medición del comportamiento de las variable(s) representativas de los fenómenos comprendidos por los objetivos específicos y por ende, del objetivo general.

## **3. Instrumentos para el seguimiento**

Para llevar a cabo las actividades de seguimiento según los cinco (5) niveles descritos en el punto anterior se generarán seis (6) instrumentos básicos.

- Matriz insumo-producto por proyecto.
- Matriz de seguimiento a insumos.
- Matriz de seguimiento a procesos, incluyendo cronograma(s) con línea(s) de base.
- Matriz de seguimiento a generación de productos.
- Matriz de indicadores de logro de objetivo general y objetivos específicos.
- Línea de base y valores de llegada de los indicadores del objetivo general y de los objetivos específicos.

El GTA elaborará seis informes semestrales de seguimiento que comprenderán los cinco niveles definidos en el punto 2. Para la realización de dichos informes el GTA contará con la secretaria técnica del equipo del 'Proyecto de lucha contra la impunidad por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH', quién 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.

## **B. Evaluación**

### **1. Instancia de evaluación**

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.

### **2. Estrategia de evaluación**

La estrategia comprende cuatro objetos de evaluación.

- El proceso de formulación, adopción, ejecución y seguimiento. Este objeto será abordado al finalizar el cuarto año de ejecución, es decir a la terminación del ciclo de Política.
- La relevancia y coherencia de problema general de Política, los factores asociados, el objetivo general de Política y los objetivos específicos de Política. Este objeto será abordado al finalizar el segundo y el cuarto año de ejecución.
- La determinación del nivel del logro del objetivo general de Política y de los objetivos específicos de Política. Este objeto será abordado al finalizar el segundo y el cuarto año de ejecución.
- La determinación del aporte de cada proyecto al logro del objetivo específico al cual se inscribe y al logro del objetivo general de Política. Este objeto será abordado al finalizar el segundo y el cuarto año de ejecución teniendo en cuenta los proyectos finalizados y/o el cierre de ciclo de política.

Se producirán dos informes de evaluación, los cuales 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.

### **3. Criterios básicos para la evaluación**

Los medios, actividades y productos de evaluación se aplicarán y realizarán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Cualquier ejercicio de evaluación deberá tener como referente el presente documento de Política.
- Los equipos de evaluación deberán hacer explícitos su marco valorativo y sus supuestos de partida.

- Habrá de surtir un proceso amplio y participativo de difusión y discusión de los supuestos de partida, las estrategias metodológicas y los resultados.
- Los equipos de evaluación trabajarán con independencia frente a las entidades beneficiarias de las intervenciones de Política, y estas a su vez brindarán insumos y retroalimentación en forma oportuna y transparente.
- Todos los ejercicios de evaluación deberán brindar una sección de recomendaciones, cada una de ellas examinada a la luz de criterios de factibilidad.
- Las actividades de evaluación tendrán como marco de acción referencial adicional, las estrategias generales de lucha contra la impunidad y de DDHH y DIH.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Amnistía Internacional, 1 de febrero de 1996, Colombia: Se agrava la crisis de derechos humanos.

Amnistía Internacional, 1 de marzo de 1994, Violencia política en Colombia: mito y realidad.

Amnistía Internacional, 1 de mayo de 2001, Preocupaciones de Amnistía Internacional ante la 89 Conferencia Internacional del Trabajo (5-21 de junio de 2001, Ginebra).

Amnistía Internacional, 1 de noviembre de 1996, Crimen sin castigo: Impunidad en Latinoamérica.

Amnistía Internacional, 10 de diciembre de 2002, Colombia Seguridad, ¿A qué precio?

Amnistía Internacional, 20 abril de 2004, Colombia: Un laboratorio de guerra: Represión y violencia en Arauca.

Amnistía Internacional, 24 de noviembre de 2003, Documento informativo de Amnistía Internacional sobre la República de Colombia para el Comité contra la Tortura de la ONU.

Amnistía Internacional. Colombia. Cuerpos marcados, crímenes silenciados. 2004.

Amnistía Internacional. Declaración pública, 1 de julio de 2004. Colombia: Población civil blanco de masacres

Comisión de Derechos Humanos, ONU. Declaración de la Presidencia del 56 periodo de sesiones.

Comisión de Derechos Humanos, Presidencia del 52 periodo de sesiones, ONU. E/CN.4/1997/11.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev CIDH Informe Anual 2000 Informe 63-01.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev CIDH Informe Anual 2000 Informe 64-01.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ONU. Declaración de la Presidencia del 54 periodo de sesiones.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/ Ser.LV/II.83, doc. 14, Cap. III, Informe 32/92, caso 10.454.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.102, doc. 6 rev., Cap. III, 2, D, Informe 45/99, caso 11.525.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.102, doc. 6 rev., Cap. III, 2, D, Informe 46/99, caso 11.531.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.102, doc. 6 rev., Cap. III, 2, E, Informe 61/99, caso 11.519.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.102, doc. 6 rev., Cap. III, 2, E, Informe 62/99, caso 11.540.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.106, doc. 3, cap. III, C, 5, Informe 7/00, caso 10.337.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.106, doc. 3, cap. III, C, 5, Informe 35/00, caso 11.020.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.81, doc. 6, rev. 1, Informe 1/92, caso 10.235, resol. 1 y 3.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.83, doc. 14, Cap. III, Informe 33/92, caso 10.581.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.84, doc. 39 rev. Conclusiones y recomendaciones.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.85, doc. 8 rev., Informe 22/93, caso 9.477.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.85, doc. 8 rev., Informe 23/93, caso 10.456.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.85, doc. 8 rev., Informe 24/93, caso 10.537.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.85, doc. 8 rev., Informe 1/94, caso 10.473.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.91, doc.9, Informe 15/95, caso 11.010.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.98, doc. 6 Cap. III, E, g, Informe 26/97, caso 11.142

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.98, doc. 6, Cap. III, E, f, Informe 5/98, caso 11.019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II.98, doc. 6 Cap. III, E, g, Informe 26/97, caso 11.142.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.98, doc. 6, Cap. III, E, h, Informe 3/98, caso 11.221.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. ONU. Declaración de la Presidencia, 1997

Comisión Internacional de Juristas, comunicados del 18 de mayo de 2000, 23 de septiembre de 2002, 15 de abril de 2003, 15 de abril de 2004 y 28 de abril de 2004.  
Corte Constitucional. Sentencia C-358 de 1997

Declaración del Presidente de la 58 sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Colombia.

Documento CONPES 3172 de 15 de julio de 2002. `Líneas de Acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.`

E/CN.4/ Sub.2/1993/10. Definición de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales. Comisión de Derechos Humanos. 45 período de sesiones. 8 de junio de 1999

E/CN.4/2005/102/Add.1.Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Comisión de Derechos Humanos. 61 período de sesiones. 8 de febrero de 2005

E/CN.4/SUB.2/1997/20/Rev.1.Informe final del Relator Especial, M. Louis Joinet, acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de derechos humanos (derechos civiles y políticos).

EC/CN.4/2005/59. El derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones Comisión de Derechos Humanos. 61 período de sesiones. 21 de diciembre de 2004

EC/CN.4/2005/L.48. Principios y directrices básicos sobre derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones Comisión de Derechos Humanos. 61 período de sesiones. 13 de abril de 2005

EC/CN:4/1993/18. Responsabilidad de los actores no estatales en las violaciones de los derechos humanos. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. En: OACNUDH (2002). Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Derechos humanos, derecho internacional y derecho penal internacional. Volumen I

Human Rights Watch, Septiembre de 2003, Informe sobre los niños combatientes en Colombia.

Human Rights Watch, Noviembre de 2002, Informe sobre la actuación de la Fiscalía General de la Nación.

OACNUDH, Defensoría del Pueblo. "Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario." Edición OACNUDH 2004.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Diagnóstico sobre el Estado y la Organización de las investigaciones Disciplinarias en derechos humanos en la Procuraduría general de la Nación. Proyecto de cooperación y asistencia técnica a la Procuraduría General de la nación para la mejora de las técnicas de investigación y prueba en el proceso disciplinario en casos de violaciones a los derechos humanos. Consultoría Internacional, 2000.

Organización de Naciones Unidas, Alta Comisionada de Derechos Humanos, ONU. E/CN.4/1998/16.

Organización de Naciones Unidas, Alta Comisionada de Derechos Humanos. E/CN.4/2001/15.

Organización de Naciones Unidas, Alta Comisionada de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/17.

Organización de Naciones Unidas, Alta Comisionada de Naciones Unidas de Derechos Humanos. E/CN.4/2000/11.

Organización de Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, ONU. A/51/44.

Organización de Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, ONU. A/47/40, párr. 394; ó CCPR/C/79/Add.2.

Organización de Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, ONU. CCPR/C/55/D/563/1993; ó A/51/40, anexo, dictamen, comunicación 563/93.

Organización de Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, ONU. A/52/40, CCPR/C/79/Add.76, (Ratificada por el Relator Especial de la Independencia de Jueces y Abogados, ONU. E/CN.4/1998/39/Add. 2)

Organización de Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. ONU. A/51/18.

Organización de Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ONU. A/54/18.

Organización de Naciones Unidas, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, ONU. E/CN.4/2002/83.

Organización de Naciones Unidas, Relatores Especiales de Tortura y de Ejecuciones Extrajudiciales, ONU. E/CN.4/1995/111.

Organización de Naciones Unidas, Representante Especial del Secretario General sobre los Defensores de Derechos Humanos, ONU, E/CN.4/2002/106.

Organización de Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Colombia. CRC/C15/Add.137

Organización Internacional de Trabajo, Comité de Libertad Sindical, OIT. GB.271/9, caso No. 1787.

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario".

Policzer, P. (2002) Human Rights and Armed Groups: Toward a New Policy Architecture.

Procuraduría General de la Nación, Vicepresidencia de la Republica de Colombia- Programa Presidencial de DDHH y DIH-Proyecto de Lucha contra la Impunidad. Actualización del Diagnóstico de la Procuraduría General de la Nación en materia de DDHH. 2005

Rey, J.F. (2005) Identificación de los factores de riesgo de impunidad penal (FRIIP) en el Sistema de Justicia Penal colombiano. Antecedentes para una perspectiva organizacional de mapas de FRIP. Proyecto crimen urbano e impunidad. Dirección de Justicia y Seguridad. Departamento Nacional de Planeación.

Vicepresidencia de la Republica de Colombia- Programa Presidencial de DDHH y DIH-Proyecto de Lucha contra la Impunidad, OACNUDH. Encuesta para el fortalecimiento institucional de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario' (E/UNDH-DIH/04). 2004.

Vicepresidencia de la Republica de Colombia- Programa Presidencial de DDHH y DIH-Proyecto de Lucha contra la Impunidad. 'Encuesta para el fortalecimiento institucional para la Jurisdicción Penal de Circuito Especializados' (E/JPCE/05). 2005.