

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

NOVIEMBRE 2008 – ABRIL 2010

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



Ministerio de Defensa
República de Colombia

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

Durante la primera rendición pública de cuentas el 17 de noviembre de 2008, el Ministro de Defensa y el Comandante General de las Fuerzas Militares dieron a conocer las 15 Medidas elaboradas en desarrollo del informe de la Comisión Especial para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos (DDHH).

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

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

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

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

LAS 15 MEDIDAS

1. Identificar fallas en los procedimientos de inteligencia, operaciones y logística (controles en el uso y almacenamiento de armas y municiones).
2. Revisar la aplicación de la doctrina de inteligencia.
3. Revisar la instrucción en derechos humanos de conformidad con la Política Integral de Derechos Humanos y DIH y el Modelo Único Pedagógico (MUP).
4. Establecer un sistema de evaluación del aprendizaje en derechos humanos.
5. Organizar talleres en todas las Divisiones sobre la responsabilidad del comandante y fortalecer esta materia en las Escuelas de Formación y Capacitación.
6. Crear una Comisión de Inspección Inmediata (CII) que se desplazará a lugares donde se presenten quejas o denuncias por posibles graves violaciones a los DDHH o infracciones al DIH.
7. Realizar las coordinaciones necesarias para que en adelante los Inspectores Delegados dependan de la Inspección General de las Fuerzas Militares y asegurar que atiendan de manera exclusiva temas de DDHH y DIH.
8. Organizar una estructura jerárquica para el cuerpo de asesores jurídicos operacionales.
9. Asegurar que en adelante los asesores jurídicos operacionales dependan de direcciones de asesoría jurídico-operacional en sus Fuerzas.
10. El Comando General de las Fuerzas Militares, deberá determinar las organizaciones armadas ilegales que deban ser enfrentadas por las Fuerzas Militares utilizando la fuerza letal como primera opción.
11. Perfeccionar el sistema de evaluación de las unidades militares para asegurar que sean evaluadas de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos previstos para los diferentes tipos de operaciones según el nivel de hostilidad de la amenaza en el área.
12. Poner en marcha un sistema diferenciado de aplicación de Reglas de Encuentro (RDE).
13. Establecer una certificación en DDHH para todos los Oficiales que aspiren a participar en el curso de ascenso al grado de Coronel o General, de acuerdo con un estudio minucioso de su hoja de vida.
14. Fortalecer el acompañamiento judicial a las operaciones por parte de la Fiscalía y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) dando pleno cumplimiento a las Directivas 10 y 19 de 2007.
15. Establecer hasta el nivel táctico un sistema de recepción de quejas en materia de DDHH y crear un sistema de rendición pública y periódica de cuentas, asegurando una interlocución fluida con la sociedad civil.

AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS 15 MEDIDAS

A. REVISIÓN DE LA INSTRUCCIÓN EN DDHH

COMPROMISOS

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

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

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Visitas especiales de verificación, asesoría y acompañamiento para la instrucción

La Inspección General del Comando General de las Fuerzas Militares en coordinación con la Jefatura de Educación y Doctrina Conjunta, realizó visitas especiales de verificación, asesoría y acompañamiento a 11 escuelas de formación y capacitación de las Fuerzas Militares y a 4 Centros de Instrucción y Entrenamiento del Ejército, entre el 22 de febrero y el 1 de julio de 2009.

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

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

Convenio con la ESAP para evaluar la instrucción en DDHH

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

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

En el marco de este Convenio, se diseñó la **Guía de Generación y Medición de Impacto** en la capacitación de DDHH y DIH. En abril de 2010, se implementará el plan piloto en la escuela de suboficiales “Inocencio Chincá” del Ejército Nacional en Tolemaida para analizar la viabilidad de esta herramienta.

Asimismo, la Jefatura de Educación y Doctrina Conjunta con el apoyo de la ESAP, está llevando a cabo el proceso de **revisión de las tareas del MUP** con el fin de que sean medibles a través de la Guía de Generación y Medición de Impacto.

Para este año se tiene prevista la socialización del nuevo MUP en las Escuelas de Formación, Capacitación y Batallones de Instrucción y Entrenamiento.

Revisión de los instructores del MUP

La Dirección de DDHH del Comando General de las Fuerzas Militares lideró el proceso de revisión de la implementación del MUP y

proyectó las guías del instructor. Se diseñó una cartilla con los temas que deben ser abordados así como la metodología a aplicar en su cátedra. Ésta se encuentra en proceso de revisión y complementación.

Esta Dirección, con el acompañamiento de la Jefatura de Educación y Doctrina Conjunta diseñó el Proyecto de Manual Único Pedagógico en DDHH y DIH; este Manual será aprobado por el Comandante General de las FFMM a través de resolución.

Verificación de la calidad de los docentes

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

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

Con el apoyo de la ESAP se diseñaron diplomados de 120 horas de formación de formadores en el Modelo Único Pedagógico en DDHH y DIH con el fin de fortalecer la idoneidad de los docentes.

En diciembre de 2009 se realizó el primer diplomado dirigido a las Jefaturas de Educación y Doctrina, y Oficinas de DDHH de las Fuerzas y sus equivalentes en la Policía Nacional, en el que se capacitaron 30 personas.

Para el año 2010 se tiene previsto realizar 2 diplomados dirigidos a los docentes de DDHH y DIH e instructores de los Batallones de Instrucción y Entrenamiento del ejército y sus equivalentes en la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional.

Nueva Escuela de Derechos Humanos del Ejército nacional

El 15 de diciembre de 2008 el Comandante General de las FFMM, General Freddy Padilla de León anunció la creación de la Escuela de Derechos Humanos de las FFMM, la cual se creó Mediante la Resolución No.1949 del 18 de mayo de 2009.

La Escuela se inauguró el 19 de mayo de 2009, por el Ministerio de Defensa Nacional, bajo la idea de ser la primera Escuela a nivel latinoamericano en donde los miembros de las Fuerzas Militares son los promotores, divulgadores e instructores en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La Escuela funciona actualmente en el primer piso de las instalaciones del Batallón de Servicios para la Educación Militar (BASEM) y es allí donde se preparan día a día los hombres que deben efectuar la defensa y promulgación de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en los cursos básico y avanzado.

Durante el año 2009 se realizaron 2 cursos avanzados de DDHH y DIH, con una intensidad de 850 horas (11 semanas por curso), en los cuales se capacitó un total de 45 personas por curso. En lo corrido de 2010 se ha realizado

un curso avanzado y se tienen previsto 2 más. Asimismo se impartieron 2 cursos básicos para soldados profesionales capacitando aproximadamente a 120 personas. Este año se llevarán a cabo 3 cursos básicos.

Lecciones aprendidas

El fortalecimiento del sistema de lecciones aprendidas sigue avanzando. **Se unificó el formato para la recolección de la información** de los hechos que se analizan, atendiendo a los siguientes criterios:

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

Adicionalmente, el Ejército Nacional mediante Directiva Transitoria No.154 del 11 de mayo de 2009 estableció la obligación de realizar un ejercicio práctico cada 15 días con el fin de emitir boletines con temáticas especiales sobre el tema. A la fecha, se han emitido alrededor de 30 boletines.

Acompañamiento del CICR en talleres de lecciones aprendidas

Con el acompañamiento del CICR se llevaron a cabo en mayo de 2009, talleres de Lecciones Aprendidas en la Segunda y Séptima División del Ejército. Se analizaron las alegaciones presentadas por el CICR al Ministerio de Defensa en los siguientes casos:

- Los homicidios presuntamente atribuidos a agentes del Estado;
- Ataques directos de las Fuerzas Militares a personas que no participan en las hostilidades;
- Falta de respeto a los restos mortales;
- Malos tratos a personas en custodia o protección de la Fuerza Pública; y
- Ocupación de bienes civiles.
- **Revisión de las órdenes de operaciones para asegurar que estén debidamente enmarcadas en el DIH.**

Para el segundo semestre de 2010 se tiene previsto llevar a cabo como mínimo dos talleres de Lecciones Aprendidas.

Manual del Instructor y sistema de evaluación de la Armada Nacional

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

grado de conocimientos en DDHH y DIH y su interiorización.

Talleres de responsabilidad del Comandante

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

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

Creación de la Jefatura de Derechos Humanos

El Ejército Nacional creó la Jefatura de Derechos Humanos bajo la dirección de un Oficial en el grado de Brigadier General y estructurada en seis direcciones lideradas por Oficiales en el grado de Coronel. Esta Jefatura busca **dirigir los esfuerzos del Ejército Nacional en la implementación de la Política Integral de DDHH y DIH** del Ministerio de Defensa, a través de esfuerzos en cada una de las líneas de acción: la instrucción, la disciplina, la atención, la defensa y la cooperación.

Sus principales objetivos son los siguientes:

- Dirigir al interior del Ejército la Política Integral de DDHH y DIH.
- Fijar los criterios para el análisis y seguimiento

de los casos que se originen por denuncias, quejas, informaciones y otras fuentes relacionadas con presuntas violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

- Promover el desarrollo de la doctrina en esta materia y su aplicabilidad al interior de la Institución.
- Gestionar la cooperación con entidades y organismos nacionales e internacionales

con el fin de consolidar el respeto por los DDHH y la observancia del DIH.

- Establecer los medios de difusión al interior y exterior del Ejército sobre el respeto por los derechos y libertades fundamentales, empoderar la defensa institucional y fortalecer la protección a grupos especiales.

B. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA

COMPROMISOS

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

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

Las medidas al respecto fueron las siguientes:

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Manual de Operaciones Conjuntas

Actualmente la Jefatura de Operaciones Conjuntas se encuentra elaborando un Manual de Estado Mayor y Mando Conjunto, que

permita **homologar la doctrina operacional de las tres Fuerzas y actualizar sus contenidos.**

Este proceso se ha nutrido de la doctrina operacional conjunta de otros países, así

como de la experiencia de las Fuerzas Militares de Colombia en la Fuerza de Tarea Conjunta OMEGA y el Comando Conjunto del Caribe y de las directrices señaladas en el plan de guerra 2010 a 2014.

Manual de Derecho Operacional

El 15 de diciembre de 2009, el Comando General de las Fuerzas Militares expidió el primer Manual de Derecho Operacional, **dirigido** a los Comandantes militares hasta el nivel de unidad táctica (nivel Batallón); a los asesores jurídicos operacionales; y a los operadores jurídicos, incluyendo autoridades judiciales militares y ordinarias, así como a los abogados de la defensa.

El Manual, por un lado, **ofrece las herramientas jurídicas necesarias para ayudar a los miembros de las Fuerzas Militares a asegurar la juridicidad de las operaciones; y por el otro, facilita el acceso a un compendio que presenta de manera ordenada las normas nacionales e internacionales y la doctrina operacional aplicable a la conducción de operaciones militares.**

El proceso de elaboración del Manual, contó con asesoría de expertos internacionales como del Brigadier General Kenneth Watkin, judge advocate general de las fuerzas militares del Canadá, el profesor Harvey Rishikoff, catedrático de seguridad del National Defense University y Nils Melzer del departamento jurídico del CICR en Ginebra. Asimismo, la delegación del CICR en Colombia contribuyó con observaciones y comentarios al documento final del Manual. Finalmente, este proceso contó

con la participación en talleres de discusión del Manual de entidades como la Fiscalía, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

El Manual está estructurado en **ocho capítulos** así:

- El primero, expone los fundamentos constitucionales que justifican el uso de la fuerza por parte de las FFMM dentro del territorio nacional;
- El segundo y el tercero exponen las normas de DIH y DDHH que impactan la conducción de operaciones militares, identificando los mecanismos mediante los cuales estas normas deben ser aplicadas al planeamiento operacional;
- El cuarto describe la relación entre las normas de DDHH y el DIH, delimita su aplicación en un Estado social de derecho como Colombia, en el entendido de que las normas de DDHH no se suspenden por la aplicación del DIH, y provee herramientas para direccionar la aplicación de ese marco jurídico en las operaciones;
- El quinto clasifica las operaciones de las FFMM en dos tipos, describe los contenidos mínimos de los órdenes de operaciones y determina las reglas de encuentro que corresponden al marco jurídico desarrollado en los capítulos anteriores;
- El sexto describe las obligaciones de los miembros de las FFMM como autoridad primer respondiente y los deberes de coordinación con las autoridades judiciales;

- El séptimo explica la figura del asesor jurídico operacional delimitando su perfil, sus funciones y su responsabilidad en el asesoramiento de la conducción de operaciones militares;
- El octavo enuncia las fuentes de responsabilidad nacional e internacional del Estado, e individual de los miembros de las FFMM, en relación con el uso de la fuerza.

El Comando General de las Fuerzas Militares ha puesto en marcha el Plan de Difusión Inmediato para el Manual de Derecho Operacional que tiene como objetivo que para el 30 de junio de este año, todos los comandantes militares en los tres niveles y los asesores jurídicos operacionales conozcan, entiendan y apliquen el Manual de Derecho Operacional.

Ley de inteligencia y decreto reglamentario

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

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

- Delimita cuáles son los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia, estableciendo sus fines y señalando los límites y principios a los cuales deben ceñirse. Así, asegura que el aparato de

inteligencia del Estado no se movilizará en función de razones arbitrarias, sino estrictamente para el cumplimiento de fines constitucionales.

- Al crear la Junta de Inteligencia Conjunta, instituye la obligación que tienen las agencias de inteligencia y contrainteligencia de cooperar en la realización de operaciones coordinadas evitando la duplicidad de funciones y logrando resultados más efectivos.
- Ordena la creación de Centros de Protección de Datos de Inteligencia (CPD) en cada uno de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia con el fin de garantizar que los procesos de recolección, almacenamiento y difusión de la información, sean acordes a los estándares constitucionales de reserva, garantizando la protección de los derechos fundamentales a la intimidad, el debido proceso, la honra y el buen nombre.
- De igual forma, protege a los servidores públicos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia a través de la creación de la identidad funcional y la obligación de cada institución de establecer los mecanismos de protección para los núcleos familiares de estas personas.

En septiembre de 2009 se expidió el decreto 3600 por medio del cual se reglamenta la Ley 1288 de 2009. De manera específica cabe resaltar que el decreto precisó el alcance de la depuración y actualización de archivos ordenada por la Ley 1288. En efecto, el Decreto establece que esta actividad puede

contar con asesoría internacional incluso de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En enero de 2010, delegados de las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa Nacional, viajaron a Alemania, en compañía de funcionarios de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad-DAS, donde se analizaron temas como (i) la Depuración de archivos de inteligencia; (ii) la construcción de archivos de inteligencia y la protección de la información y (iii); el sistema de controles sobre actividades de inteligencia

Revisión de la doctrina de inteligencia

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

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

Durante el 2009, el Ejército Nacional revisó y actualizó 6 Manuales de Inteligencia y Contrainteligencia. Adicionalmente, se propuso

una nueva estructura que busca servir como fundamento de la doctrina de Inteligencia y Contrainteligencia en sus componentes esenciales; para esto, se conciliaron y desarrollaron diferentes áreas de competencias y se realizaron las diferentes distribuciones.

La Fuerza Aérea, en desarrollo del proceso de Inteligencia Aérea y en el cumplimiento de los estándares de calidad lleva un estricto control de las órdenes de operaciones y misiones de trabajo emitidas.

Adicionalmente, la Fuerza Aérea creó el Plan de Contrainteligencia 2010, desarrolló planes metodológicos y diseñó e implementó una Matriz de Riesgos con el fin de dar cumplimiento a los mandatos legales en materia de protección, reserva y control de la información y de protección de los servidores públicos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Difusión de la Ley de Inteligencia

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

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

La Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional nos visitó, en el marco de la Campaña Nacional del Salto Estratégico, todas las Divisiones del Ejército Nacional.

Se capacitaron un total de 3109 personas entre jueces de control de garantías, fiscales, funcionarios del CTI, oficiales, suboficiales y agentes de inteligencia.

Adicionalmente, en desarrollo de la formación de sus estudiantes y de diversos programas académicos y de apoyo a la comunidad de inteligencia, se capacitaron 320 personas. Finalmente, la Escuela publicó 4000 libros de bolsillo con la ley de inteligencia y el decreto reglamentario.

La Jefatura de Inteligencia Aérea, a través de la Dirección de la Escuela de Inteligencia Aérea, ha llevado a cabo diferentes capacitaciones y actividades encaminadas a fortalecer el ciclo de Inteligencia y Contrainteligencia.

De manera específica se han realizado 4 cursos básicos de Inteligencia Aérea, 3 cursos de Inteligencia Técnica con la participación de 2 cursos de Analistas de Inteligencia Aérea, 1 curso de Contrainteligencia Aérea, 1 curso de Sistemas de Información Geográfica (SIG), 2 cursos de Técnica en Imágenes y Reconocimiento (TIR), 1 Seminario Taller de Análisis de Imágenes con la participación de 20 funcionarios del Departamento de Seguridad (DAS), 1 Seminario de Análisis y Estudio del Terreno. En estos cursos se capacitaron alrededor de 256 alumnos de la Fuerza Aérea.

Adicionalmente, se llevó a cabo el **III Seminario de Inteligencia Estratégica Aérea** que contó con la participación de funcionarios de la Fuerza Aérea, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y personal de Cuerpo Técnico de Investigaciones CTI.

Controles sobre el sistema de recompensas y gastos reservados

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

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

Adicionalmente, la Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Conjunta ha ordenado el desarrollo de una verificación semestral al manejo de gastos reservados para todos los casos en los que el resultado operacional haya sido una muerte en combate, desde el año 2006.

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

- **Sólo se paga una recompensa por el suministro de información, más no por la entrega de un presunto resultado operacional.**
- **En ningún caso podrá pagarse una recompensa a servidores públicos.** Desde anteriores disposiciones, el pago de recompensas estaba dirigido únicamente a la sociedad civil. Sin embargo desde 2008 se prohibió de manera expresa el pago de recompensas a miembros de la Fuerza Pública.
- **Todo pago de una recompensa debe ser aprobado por acta del Comité Técnico de Seguimiento** (compuesto por el Ministro de Defensa o su delegado y los Jefes de Inteligencia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional), o del Comité Central (compuesto por los Jefes de Inteligencia

de las Fuerzas y un grupo de analistas). La determinación de si es aprobado por uno u otro ámbito responde al monto de la misma, y los casos de mayor valor son llevados ante el Comité Técnico de Seguimiento.

- **El pago de recompensas sólo se produce luego de que el Comité respectivo revise los documentos soporte de la operación,** como la orden de operaciones y el informe de patrulla entre otros, y valore el contexto operacional y su contribución a la desarticulación de la organización.

C. ASESORES JURÍDICOS OPERACIONALES

COMPROMISOS

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

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Ampliación de la planta de AJOs

En 2009 se amplió la planta de AJOs. En la actualidad se cuenta con 154: 126 en el Ejército, 13 en la Armada y 15 en la Fuerza Aérea.

Ejército crea Oficina de Asesoría Jurídico Operacional

El Ejército Nacional creó la Oficina de Asesoría Jurídico Operacional en la Jefatura de Operaciones, activando los cargos de asesor jurídico operacional en los estados mayores de las distintas unidades.

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

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

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

Fuerza Aérea crea Jefatura Jurídica y de DDHH

La Fuerza Aérea creó la Jefatura Jurídica y de DDHH centralizando toda la asesoría jurídico-operacional en una Dirección. Adicionalmente se **destinó un abogado dedicado únicamente como AJO a cada Comando y Unidad Aérea.**

Armada reorganiza estructura de AJOs

En la estructura actual de los AJOs en la Armada Nacional todos **dependen de la Jefatura de Operaciones Navales.**

Curso conjunto de formación y entrenamiento para AJOs

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

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

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

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

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

Traslado de los AJOs del Ejército a unidades tácticas

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

Reglamentación de las funciones de los AJOs y nuevos cursos

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

La Dirección de Asesoría Jurídica Operacional ha implementado un nuevo curso dirigido a los asesores jurídicos operacionales, que consta de un módulo jurídico y legal, uno sobre doctrina militar y un entrenamiento práctico. Tiene una duración de 3 meses y este año se tiene previsto relizar 2 de estos cursos.

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

La Jefatura de DDHH y DIH del Ejército emitió el Plan de Apoyo Jurídico Integral a las Unidades

Operativas Mayores, Menores y Tácticas, con el fin de **atender de manera efectiva las situaciones jurídicas que en desarrollo de las operaciones militares se presenten y en especial aquellas cuyos resultados sean cuestionados.**

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

Capacitaciones en el marco de la campaña Nacional del Salto Estratégico

En el marco de la campaña nacional del Salto Estratégico, todos los asesores jurídicos operacionales de las FFMM han sido capacitados en temas de derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y derecho operacional.

En el marco del Plan de Difusión Inmediato del Manual de Derecho Operacional, 32 asesores jurídicos operacionales serán formados como multiplicadores del Manual, para que hagan parte de los grupos móviles que se desplazarán a todas las unidades de las FFMM con el fin de difundir los contenidos del mismo.

D. REGLAS DE ENCUENTRO

COMPROMISOS

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Expedición de la Directivas 17 y 32 de 2009

Luego de un trabajo de concertación entre el Ministerio, las Fuerzas Militares y la Fiscalía General de la Nación, y de su aprobación por parte del Acuerdo de Comandantes, el Ministro de Defensa emitió las Directiva 17 y 32 de 2009 **cuyo objetivo es expedir dos conjuntos de RDE para las Fuerzas Militares e implementar el sistema para su aplicación y entrenamiento.**

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

Entrenamiento en Reglas de Encuentro

El Comando General de las Fuerzas Militares ha puesto en marcha el **Plan de Difusión Inmediato para el entrenamiento de las reglas de encuentro** cuyo objetivo es difundir estas

reglas en todos los niveles haciendo énfasis en el entrenamiento de los soldados a través de pistas de entrenamiento que incorporan situaciones operacionales.

El Comando Sur de los Estados Unidos financió la impresión de 450 mil tarjetas que incorporan las reglas de encuentro, así como 2.000 instructivos de bolsillo para los comandantes, 250 pendones pedagógicos y 700 vallas con escenarios que recrean situaciones operacionales extraídas de la realidad y en las cuales estas reglas deben aplicarse. **Hoy, las Fuerzas Militares cuentan con el material apropiado para iniciar el entrenamiento en reglas de encuentro en todos los Batallones de Instrucción y Entrenamiento del país.**

E. INSPECTORES DELEGADOS

COMPROMISOS

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Designación de Inspectores Delegados

Se designaron 11 Inspectores Delegados en las FFMM: uno en cada división del Ejército para un total de 8, 2 en la Armada y 1 en la Fuerza Aérea. En el caso del Ejército, los Inspectores delegados han pasado revista a 70 unidades.

Organización y funcionamiento de las Inspecciones Delegadas

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

Concentración de Inspectores Delegados

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

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

Participación en la revisión de los procedimientos operacionales y de inteligencia

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

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

Los informes de los Inspectores Delegados han sido enviados a los Comandantes de la

División respectiva y al Comandante de Fuerza para adoptar medidas correctivas. Uno de los informes sirvió como sustento para activar una Comisión de Inspección Inmediata.

F. COMISIÓN DE INSPECCIÓN INMEDIATA

COMPROMISOS

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Reglamentación de la CII

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

El mecanismo consiste en que recibida una queja de cualquier fuente, ésta entra al sistema de quejas, se transmite al Comando General y éste decide si el caso le corresponde a la Inspección General o a la Inspección de la Fuerza; una vez recibido el caso, la Inspección competente deberá analizar la situación y definir si procede la activación de la Comisión.

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

Culminadas sus tareas, ésta rendirá un informe ejecutivo al Comandante General o al Comandante de Fuerza según el caso, en el que se analizarán la inteligencia, el planeamiento, la ejecución y la evaluación de las operaciones y misiones, cadena de

mando, cumplimiento de los procedimientos administrativos y cumplimiento de la doctrina militar.

Casos en los que se ha implementado la CII

La Inspección General de las Fuerzas Militares ha recomendado activarla por casos de la BR16 (DIV4), BR14 (DIV7), BR11 (DIV1) y BRIM 7 (DIV6), y por quejas contra personal militar del Batallón Guardia Presidencial y de Ovejas Sucre.

El **Ejército Nacional** ha efectuado **cuatro (04) revistas de inspección** por parte de la CII en la BR3, BR10, BR12 y BR16.

La **Armada Nacional** no ha activado CII por no presentarse casos que lo ameriten, pero realizó **una (01) revista de inspección** a la Primera Brigada de Infantería de Marina.

La **Fuerza Aérea** tiene previsto de acuerdo con la Directiva 50 del 22 de agosto de 2005 un **Comité Jurídico Operacional** que cumple las funciones de la CII.

G. PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN DE OBJETIVOS MILITARES

COMPROMISOS

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

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

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

procedimiento en el interior de las FFMM para autorizar el apoyo de las FFMM a la Policía Nacional en la lucha contra las BACRIM.

La Directiva 208 de 2008 del Comando General de las Fuerzas Militares ordenó la creación de un Grupo Asesor que tiene como función principal autorizar el apoyo militar a la Policía Nacional en la lucha contra las

BACRIM, cuando éstas han alcanzado un nivel de violencia y organización tal que supone la necesidad de desplegar a las FFMM.

El procedimiento de autorización inicia con un requerimiento de reunión del Grupo Asesor, proveniente de: (1) El Director General de la Policía Nacional; o (2) Los Comandantes de Fuerza o División o sus equivalentes en la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, cuando consideren que existe una situación que podría estar rebasando la capacidad operativa de la Policía Nacional.

El Grupo Asesor toma su decisión con base en la matriz de organización e intensidad de las agrupaciones armadas ilegales creada mediante Directiva 208 de 2008 que permite adecuar la autorización del uso de la fuerza militar a criterios objetivos de conformidad con la jurisprudencia nacional e internacional.

Para dar alcance a la Directiva 208 de 2008, el Comando General de las Fuerzas Militares expidió la Directiva 216 de 2009 cuyo fin es establecer el procedimiento a nivel de División y sus equivalentes en la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, para determinar el tipo de operación y las reglas de encuentro aplicables.

De esta manera los Comandantes militares deben:

- coordinar con el Comandante de Policía de esa jurisdicción, para hacer un análisis conjunto de inteligencia, determinar la capacidad y el comportamiento de esa organización y asignar las tareas correspondientes; y

- de acuerdo con ese análisis, los Comandantes determinarán el tipo de operación a realizar y las reglas de encuentro aplicables, teniendo en cuenta las características de esa organización y siguiendo las directrices de las Directivas 17 y 32 de 2009 del Ministerio de Defensa Nacional sobre reglas de encuentro.

Adicionalmente, los Comandantes de División o sus equivalentes en la Fuerza Aérea y la Armada, podrán coordinar con la Policía de esa jurisdicción, para que ésta gestione el acompañamiento de policía judicial en la conducción de las operaciones contra las BACRIM.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que sin perjuicio de los lineamientos del grupo asesor sobre las BACRIM que eventualmente pueden ser objeto de operaciones militares en apoyo a la Policía Nacional, las FFMM tienen la obligación, de actuar contra cualquier grupo de BACRIM que detecten o sobre el que reciban indicios de presencia dentro de su jurisdicción, como es su deber hacerlo contra cualquier grupo armado ilegal en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

H. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

COMPROMISOS

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Reforma de prioridades en la medición de resultados operacionales

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

Resultados operacionales

Los resultados operacionales demuestran que la orden se está cumpliendo. Mientas que entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2009 desmovilizamos 6.099 integrantes de grupos armados ilegales, en ese mismo periodo capturamos 4.735 y abatimos en combate a 1.768.

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

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

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

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

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

La incorporación de nuevos indicadores y objetivos de medición del BSC, ha traído consigo

un cambio de actitud y de comportamiento de los militares, en particular en el campo de combate y en desarrollo de sus acciones sobre objetivos militares legítimos.

I. ACOMPAÑAMIENTO DE POLICÍA JUDICIAL

COMPROMISOS

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

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

Aumento de Estructuras de Apoyo Judicial (EDAs)

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

Hoy existen 7 estructuras de apoyo dedicadas a combatir los delitos de terrorismo y conexos ubicadas en Cali, Tumaco, Puerto Berrio, Orito, Barrancabermeja, Catatumbo y Arauca. Se tiene

proyectado crear más estructuras de apoyo en el marco de la Campaña Nacional de Salto Estratégico. Para lo anterior, se encuentra pendiente de aprobación una propuesta presentada al Señor Fiscal General de la Nación con el fin de continuar el desarrollo del trabajo encaminado a garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano.

Las EDAs permiten la judicialización de organizaciones ilegales insitu al tiempo que garantizan la transparencia y legitimidad

de los actos posteriores a las operaciones permitiendo una recolección efectiva y lícita de elementos materiales probatorios.

Cartilla y capacitación en primer respondiente

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

La cartilla de primer respondiente, diseñada por el CTI para las Fuerzas Militares, se incluyó como parte de un capítulo del Manual de Derecho Operacional.

Enlaces del CTI

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

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

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

Registro de resultados operacionales

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

J. CERTIFICACIÓN EN DDHH

COMPROMISOS

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Sistema de certificación en DDHH

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

Aplicación al nuevo curso de ascenso

El procedimiento que se surte para expedir la certificación en DDHH para todos los oficiales que aspiren a participar en el curso de ascenso inicia con un listado del personal enviado por la Escuela Superior de Guerra a la Dirección de

DDHH y DIH. Esta última destina cinco días al estudio y trámite de la certificación para cada uno de los aspirantes (aproximadamente 230 miembros de las Fuerzas Militares para 2009).

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

El sistema de certificación se está aplicando a todos los cursos de ascenso del grado Mayor a Teniente Coronel y de Coronel a Brigadier General.

K. RECEPCIÓN DE QUEJAS

COMPROMISOS

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

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

AVANCES Y RESULTADOS

Implementación de la Directiva 25 de 2008

El 14 de noviembre de 2008 se emitió la Directiva 025 que crea el sistema de recepción

de quejas de violación de derechos humanos de nivel nacional. **Este sistema está compuesto por tres canales de recepción de quejas:**

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

Adicionalmente la Directiva establece un sistema de direccionamiento de las quejas, garantizando que éstas sean puestas en conocimiento inmediato de las autoridades judiciales, y remitiéndolas a la Inspección General para que se tomen las medidas administrativas y disciplinarias del caso.

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

Audiencias televisadas

Durante el 2009 se realizaron, por orden presidencial, 8 audiencias televisadas de rendición de cuentas en DDHH.

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

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

Los Inspectores Delegados verifican el funcionamiento del sistema de recepción de

quejas por presuntas violaciones a los DDHH y DIH. Constatan el número real de quejas recibidas y el trámite otorgado, así como el análisis que debe efectuar el Comité de Evaluación creado en todos los niveles.

Control, seguimiento y evaluación de las quejas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Artículos 103 y 104 numeral 7, Código Penal.

5 Artículo 135, Código Penal.

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

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

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

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

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

- Programa Presidencial de DDHH: Reporta **551** quejas entre 2002 y abril de 2009, con un patrón descendente entre 2006 y 2008, pasando de 143 casos anuales, a 47.
- Fiscalía General de la Nación: Reporta **1391** investigaciones por hechos ocurridos entre 1985 y 2008, de las cuales 1009 son adelantadas por la Unidad Nacional de Derechos Humanos⁸ y 382 por las Fiscalías seccionales a nivel nacional⁹.
- CINEP: Reporta un total de **395** casos de “falsos positivos” entre 2002 y 2008¹⁰. En su último informe de 2009¹¹ el CINEP reconoció que la disminución en este tipo de casos se debió a la adopción de estas 15 medidas:

(...)“La clara disminución de casos indicaría que se tomaron las medidas y se dieron las órdenes que permitieron avanzar en el control de este tipo de abusos, resultados que se espera se mantengan en el futuro.”

(...) “Al revisar y actualizar nuestra Base de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política encontramos una importante disminución de casos y víctimas durante el primer semestre de 2009 en comparación con lo ocurrido en 2008 puesto que se pasa de 106 casos y 197 víctimas a 2 casos y 4 víctimas.”

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

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

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

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

11 Cinep: Nuevo informe especial sobre falsos positivos, primer semestre de 2009. Septiembre 2009 en: http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/Informe%20Especial%20Cinep-PPP%20_Falsos%20Positivos%202009_.pdf

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

Según el artículo 221 de la Constitución, “los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio” son de conocimiento de la Justicia Penal Militar. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha delimitado más claramente el fuero militar, señalando que “la justicia penal militar constituye la excepción a la norma ordinaria”, que “un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de la Fuerza Pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio” y que “en las situaciones en las que exista duda acerca de cuál es la jurisdicción competente para conocer sobre un proceso determinado, la decisión deberá recaer en favor de la jurisdicción ordinaria”¹².

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

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

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

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

¹² Ver sentencias C-358 de 1997 y C-878 de 2000, Corte Constitucional.

¹³ El nuevo Código Penal Militar que fue aprobado por el Congreso de la República y que se encuentra pendiente de sanción presidencial, prevé que será el Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Penal Militar quien llevará a cabo las actividades de inspección en el lugar del hecho e inspección de cadáver. (Artículos 366 y 375).

¹⁴ Artículo 472, Ley 522 de 1999.

¹⁵ Ver sentencias C-034 de 1993; C-179 de 1994, C-251 de 2000 y C-1024 de 2002, Corte Constitucional.

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

Según el Código Penal Militar vigente¹³, corresponde al funcionario de instrucción militar practicar una inspección judicial para examinar detenidamente el cadáver, identificarlo y ordenar que se determine la causa de muerte¹⁴.

Sin embargo, teniendo en cuenta la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio en la jurisdicción ordinaria y no en la jurisdicción penal militar; la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual las FFMM no tienen competencia para ejercer funciones de policía judicial¹⁵; la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia según la cual la Fiscalía tiene una competencia preferente en la indagación preliminar¹⁶; la experiencia y recursos técnicos de los cuerpos permanentes de policía judicial en el desarrollo de labores investigativas y actos urgentes; y la importancia de garantizar absoluta transparencia en las investigaciones por hechos relacionados con operacionales militares, el Ministerio de Defensa ha venido adelantando gestiones para garantizar que sea el Cuerpo Técnico de Investigación quien lleve a cabo estas actividades.

Para ello, el 14 de junio de 2006 el Ministro de la Defensa y el Fiscal General de la Nación firmaron un acuerdo que establece que cuando haya lugar a muertes en combate será el CTI el que lleve a cabo la inspección al lugar de los hechos. El mismo convenio señala que mientras que los funcionarios de policía judicial se hacen presentes en el lugar de los hechos, los miembros de las FFMM preservarán la escena como primeros respondientes. Al ser el CTI el que lleva a cabo los actos urgentes, debe remitir los respectivos informes a las Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía, quienes evalúan si existen factores subjetivos y funcionales que justifican el reconocimiento del fuero militar o si conservan la investigación.

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

Gracias a estos esfuerzos hoy el CTI acude a la gran mayoría de los lugares en los que se presentan muertes en combate. Valga resaltar el costo en que incurre el Ministerio de Defensa para garantizar estas medidas de transparencia y apego a la ley: Una diligencia de actos

¹⁶ “Siempre compete a la Fiscalía General de la Nación, de manera preferente y en primer orden, asumir la indagación preliminar de aquellas conductas punibles cometidas por miembros de la fuerza pública que por sus antecedentes pueden ser constitutivas de una grave violación de los derechos humanos y sólo cuando la Fiscalía establezca con respecto a ellas, la existencia de los factores de carácter subjetivo y funcional que justifican el reconocimiento del fuero instituido por el artículo 221 de la Carta, podrá remitir la actuación a esa autoridad, garantizando así el carácter excepcional y restrictivo del fuero militar, en los términos tratados en el punto anterior”. Proceso No 26137, Corte Suprema De Justicia, Sala de Casación Penal, M.P. SIGIFREDO ESPINOSA PÉREZ, Aprobado Acta No. 127, Bogotá, D.C., 6 de mayo de 2009.

urgentes requiere con frecuencia 1 hora y media de vuelo de 2 helicópteros (45 minutos por trayecto), uno de transporte y otro de protección, a un costo aproximado de 5'700,000 pesos la hora de vuelo. Es decir, el desarrollo de una sola diligencia de actos urgentes, cuesta más de 17 millones de pesos.

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

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



Ministerio de Defensa
República de Colombia