



**El futuro  
es de todos**

**Cancillería**  
Misión Permanente de Colombia  
ante las Naciones Unidas en Ginebra

DCHONU No.945/20

La Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra saluda de la manera más atenta a la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos con el fin de remitir a la señora Fionnuala Ni Aolain, Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, las contribuciones del Estado colombiano al informe “Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y terrorismo” el cual será presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su 75° período de sesiones.

La Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra aprovecha la oportunidad para reiterar a la Oficina de la Alta Comisionada las seguridades de su más alta y distinguida consideración.



Ginebra, 8 de julio de 2020

A la honorable  
**OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS  
DERECHOS HUMANOS**  
Ginebra



**Contribuciones**  
**Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo,**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES DE COLOMBIA SOBRE EL TERRORISMO Y ACCIONES PARA ENFRENTARLO**

Colombia considera que el terrorismo constituye una de las más graves amenazas a la vida, el bienestar y las libertades fundamentales y representa uno de los desafíos más apremiantes y complejos de la gobernanza global contemporánea. Así, guiado por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y otras normas pertinentes del derecho internacional, actúa para que los responsables de los actos de terrorismo sean sometidos a la acción de la justicia.

Lo anterior, conforme la firme convicción que los actos criminales perpetrados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas, son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer.

Al tratarse el terrorismo también de un asunto de seguridad nacional, se han realizado esfuerzos en materia de políticas y acciones para combatirlo. Estas acciones están guiadas por el objetivo de adoptar medidas eficaces y decididas, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho y las normas internacionales de derechos humanos, a efectos de lograr la eliminación definitiva del terrorismo.

A estos propósitos, Colombia también considera que la cooperación internacional entre los Estados, así como la suscripción de todos los instrumentos internacionales posibles relativos a los diversos aspectos del problema del terrorismo internacional, también contribuyen de manera fundamental.

Colombia es parte del robusto cuerpo jurídico internacional en materia de terrorismo, ha ratificado once (11) instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo y realiza importantes esfuerzos para seguir avanzando hacia la ratificación de todas las Convenciones sobre la materia, que le permitan fortalecer sus capacidades nacionales, técnicas y legislativas para prevenir y combatir de forma efectiva esta amenaza. Así mismo, ha desplegado esfuerzos para que en los escenarios internacionales se haga un cumplimiento cabal de los instrumentos en materia de lucha contra el terrorismo de los cuales es parte, a saber:

1. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las Aeronaves (Tokio, 1963).
2. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 1970).
3. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 1971).

4. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (Nueva York, 1973).
5. Convención Internacional contra la toma de rehenes. (Nueva York, 1979).
6. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. (Viena, 1980).
7. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional (Montreal, 1988).
8. Convenio Internacional sobre la marcación de Explosivos Plásticos para los fines de Detección (Montreal, 1991).
9. Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con Bombas (Nueva York, 1997).
10. Convenio Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo (Nueva York, 1999).
11. Enmienda de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (Viena, 2005).

Colombia participa en diversos foros multilaterales especializados en la materia, constituidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas e impulsa diferentes iniciativas y mecanismos de cooperación internacionales. Todo esto en la voluntad irrestricta de trabajar de la mano con otros Estados y otras agencias, para la represión efectiva de esta amenaza transnacional y sus delitos relacionados como el tráfico de drogas, el comercio ilícito de armas, el lavado de activos, entre otros. Así mismo, en el ofrecimiento constante de cooperación internacional para el fortalecimiento de las capacidades de los países en la región, en la lucha contra este flagelo.

En este marco, el objetivo adicional es configurar estrategias de fuerte impacto frente a esta amenaza, mejorar las capacidades nacionales en la materia, ofrecer su experiencia y buscar una mayor coordinación y cooperación entre los Estados, con miras a adoptar medidas prácticas y eficaces para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de terrorismo que afectan a la comunidad internacional.

El objetivo además es la aplicación y el cumplimiento de la Estrategia Mundial de Naciones Unidas contra el Terrorismo, promulgada en el año 2006 con el fin de reforzar las acciones nacionales, regionales e internacionales para combatir este fenómeno.

En el escenario hemisférico, Colombia es parte de la Convención Interamericana contra el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos -OEA-, y participa activamente del Comité Interamericano contra el Terrorismo -CICTE-, organismo hemisférico que tiene como objetivo fortalecer las capacidades nacionales de los Estados en la lucha contra el terrorismo, del cual Colombia ha sido presidente en dos ocasiones (2006 y 2013).

En el mismo sentido, junto con 28 Estados de diferentes regiones del mundo y la Unión Europea, Colombia es parte del Foro Global de Lucha contra el Terrorismo, el cual busca la estructuración y desarrollo de políticas, prácticas y estrategias eficaces que permitan enfrentar el terrorismo; coordinar, facilitar y proveer una plataforma multilateral para la cooperación internacional en la materia; y constituirse en un escenario para el

intercambio de información sobre necesidades, desafíos, buenas prácticas y experiencias en torno a este fenómeno.

Así mismo, la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), han establecido una relación estratégica de asociación, que identifica al terrorismo como un desafío para los Estados y un tema de interés compartido para la seguridad global, que requiere un diálogo estratégico con miras a desarrollar enfoques y estrategias comunes, bajo esquemas de seguridad cooperativa. Cabe señalar que el país es hoy el único país de América Latina y el Caribe, que es miembro socio de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), en aras precisamente de compartir mejor información en materia de seguridad y las mejores prácticas.

En la promoción y fortalecimiento de cooperación regional con el fin de combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, Colombia ha venido participando de diferentes iniciativas, tales como la Conferencia Ministerial contra el Terrorismo en las Américas cuya tercera versión se realizó recientemente en Bogotá, el pasado 20 de enero. En la misma se enfatizó:

- La condena a todas las formas y manifestaciones del terrorismo, así como el compromiso en priorizar esfuerzos para combatir organizaciones que a nivel regional y global representan una amenaza a la paz y seguridad regional, las cuales ponen en riesgo a la seguridad de los ciudadanos, tales como ISIS//Daesh, al Qa'ida y Hezbolá.
- La preocupación por las actividades que redes de Hezbolá continúan realizando en algunas áreas del hemisferio occidental y la necesidad de acción por los Estados de la región para contrarrestar las actividades de estas redes; así como buscar formas más efectivas de abordar esta amenaza.
- El compromiso por reforzar la cooperación regional para combatir y prevenir las acciones de estas organizaciones en la región, destacando la importancia de dar cumplimiento a las disposiciones y resoluciones del Consejo de Seguridad tales como la Res. 1267, 1373, 2178 y 2396.
- Los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional y sus diferentes manifestaciones.
- La importancia de un enfoque holístico en el que prima reforzar los marcos regulatorios para que sean más adecuados, ya que existen diferentes niveles de implementación de las medidas para congelar activos; y, por otra parte, la incorporación de estándares internacionales en la materia, con el fin de dar cumplimiento a las resoluciones del Consejo de Seguridad.
- La importancia de efectuar designaciones conjuntas o simultáneas más allá de las listas de sanciones del Consejo de Seguridad, adoptando medidas como las establecidas en la Res. 1373, utilizando mecanismos regionales existentes como la OEA.
- La importancia de continuar combatiendo la financiación al terrorismo, para lo cual se hace necesario incrementar la cooperación existente y reforzar los medios y canales existentes en materia de intercambio de información e inteligencia

financiera, así como la cooperación judicial, la extradición y la implementación de alertas de viaje.

- La importancia de establecer alianzas con el sector privado y las unidades de inteligencia financiera para facilitar la evaluación y monitoreo de los mecanismos y modalidades que utiliza el terrorismo para su financiación.
- La importancia de que la cooperación bilateral, regional e internacional incremente esfuerzos y capacidades en la prevención con el fin de evitar que el hemisferio pueda ser utilizado por organizaciones terroristas para adelantar acciones y para encontrar apoyado logístico y financiación.
- La importancia de prevenir y combatir la radicalización y la utilización de las nuevas tecnologías y plataformas virtuales y de redes sociales para reclutar y radicalizar personas, sin que las medidas que se tomen comprometan los principios de mantener un internet abierto, libre y seguro.
- la importancia de intercambio de buenas prácticas y experiencias, así como la necesidad de fortalecer la cooperación tanto entre las instituciones nacionales, así como en el marco de las organizaciones regionales destacándose necesario reforzar las capacidades para el intercambio de información de inteligencia en tiempo real con el fin de prevenir las actividades terroristas.

Señalar además, que esta III Conferencia resaltó que *también es necesario avanzar en la identificación de formas más audaces y prácticas de hacer frente a nuevas manifestaciones y retos que plantea la vinculación entre diferentes formas de delincuencia organizada transnacional y el terrorismo.*

Por otra parte, dada la preocupación y problemática generada por las acciones terroristas incluido el que haya Estados directa o indirectamente involucrados en organizar o instigar actos de terrorismo en el territorio de otros Estados, de colaborar o participar en su comisión, o de tolerar o alentar que se lleven a cabo en su territorio actividades que apunten a la comisión de esos actos, en contravención con disposiciones básicas del derecho internacional, del Consejo de Seguridad y de los instrumentos regionales y universales en vigor para combatir y prevenir el terrorismo; Colombia junto con otros Estados de la región ha considerado necesario utilizar y reforzar los organismos existentes a nivel regional para abordar esta materia.

Por lo mismo, el último año se adelantó la convocatoria y activación del TIAR, un ejemplo de cómo se pueden implementar y activar medidas a nivel regional, más allá de las disposiciones del Consejo de Seguridad y puede éste constituirse en un mecanismo idóneo para aplicar a nivel regional, las recomendaciones y disposiciones de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, incrementar la cooperación hemisférica y adoptar medidas concretas.

Así mismo, hay que destacar que Colombia a través de su Consejo de Seguridad Nacional adoptó el pasado 17 de enero, un listado de personas y grupos que se consideran terroristas a nivel internacional. El mismo se tomó con base en los listados de Estados Unidos y de la Unión Europea. De ese listado se excluyó a las antiguas FARC debido a su transición a partido político. Este listado se estableció *“con el propósito de profundizar la cooperación internacional y fortalecer el cumplimiento de las resoluciones*

*del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al igual que avanzar en un enfoque común con los países que hacen parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)".*

En el contexto nacional, aun teniendo en cuenta los grandes avances nacionales en la lucha contra este flagelo, el accionar de Grupos Armados Ilegales (como el auto denominado Ejército de Liberación Nacional-ELN-) dan cuenta de los enormes desafíos que enfrentan las autoridades e instituciones colombianas frente a los actos terroristas que por su accionar son perpetrados e incluso agravados cuando éstos pueden contar con el apoyo y protección de otros Estados.

Así también para Colombia es importante el abordaje holístico de este fenómeno delictivo, que se asocia al narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, la explotación ilícita de minerales, el contrabando, entre muchas otras manifestaciones de la criminalidad, y que se han convertido en fuente esencial de financiación de estos grupos terroristas. Por ello, en Colombia gran parte de la lucha contra el terrorismo ha sido en contra de las manifestaciones de la delincuencia organizada, que hacen uso de tácticas terroristas para apoyar la consecución de sus objetivos estratégicos.

Las acciones de grupos como el ELN y las disidencias de las FARC están vinculadas al lavado de activos, al narcotráfico, al tráfico de personas, al tráfico de especies, a la extracción ilegal de minerales y a muchas otras conductas. Estos grupos están reclutando niños, traficando armas y están planeando ataques contra distintas comunidades y adicionalmente participan en grandes redes internacionales de narcotráfico para favorecer a sus estructuras.

Así el terrorismo en su asocio con la Delincuencia Organizada per se representa una amenaza para la seguridad del Estado y de los ciudadanos colombianos, evidenciado en el accionar de los Grupos Armados Organizados (GAO), principalmente el ELN, el Grupo Armado Organizado Residual (GAO-r) y el Clan del Golfo, Los Pelusos y Los Caparros, los cuales han demostrado tener capacidad de adaptación, debido a la persistencia de rentas ilícitas como el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales, el contrabando y el secuestro, de las cuales se lucran.

Por lo mismo, el Gobierno ha establecido una hoja de ruta para afrontar estas amenazas en la Política de Defensa y Seguridad "Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad", que incluye una nueva visión multidimensional de la seguridad para enfrentar las amenazas como el terrorismo que afectan al país.

El Gobierno consecuentemente trabaja con el conjunto de las instituciones nacionales para que, en aquellas zonas de frágil presencia del Estado y azotadas por las rentas criminales del narcotráfico y la extracción ilícita de minerales, se realice una intervención integral que denegue espacio al terrorismo.

Por su parte, la Fuerza Pública continúa enfrentando con firmeza la amenaza terrorista que representan el ELN y los grupos armados organizados que se nutren de las

economías ilícitas a través del Plan Bicentenario Héroes de la Libertad de las Fuerzas Militares, y el Plan Estratégico Institucional Colombia Bicentenario.

De este modo, la experiencia adquirida por Colombia en el enfrentamiento de diferentes amenazas armadas y terroristas a la institucionalidad es una fuente fundamental para fortalecer las capacidades nacionales y de sus aliados, para reprimir este fenómeno y negarle espacios al terrorismo.

En tal sentido, entre 2010 y 2019, más de 290 efectivos de la Fuerza Pública de países de la región han sido capacitados por las Fuerzas Colombianas en esfuerzos tanto bilaterales como en conjunto con el Gobierno de los Estados Unidos.

Parte de la oferta institucional con la que Colombia ha querido contribuir a la región y al mundo, para enfrentar esta amenaza a la paz y seguridad internacionales ha sido mediante el ofrecimiento de cursos sobre delincuencia organizada y terrorismo, unidades comando en contra del terrorismo, diplomados en lavado de activos y financiación del terrorismo, cursos sobre métodos y formas contemporáneas de la Lucha contra el Terrorismo e incluso asesorías para la construcción de capacidades en lucha antiterrorismo así como talleres sobre prevención de este fenómeno en puertos e instalaciones portuarias. Colombia considera que persistir en esta clase de iniciativas contribuirá a una región más segura, así como a cerrar efectivamente los espacios al terrorismo a nivel global.

Consecuentemente, para el Gobierno de Colombia en el ámbito regional y global, la coordinación en materia de inteligencia, de información, de detección temprana migratoria, es fundamental. Así mismo, armonizar las listas internacionales que existen para identificar a los grupos terroristas, todo lo cual permitirá detectar oportunamente células de Hezbolá o del Estado Islámico o de Al Qaeda, pero también del ELN.

Respecto de la adopción de listas, como lo ha hecho Colombia, el poder armonizarlas permite también tener una mejor vinculación con Interpol (La Organización Internacional de Policía Criminal), con Europol (Oficina Europea de Policía) y con otros instrumentos de cooperación policial en el mundo. Avanzar en esta dirección significa abrirles a todos los países la posibilidad de recibir información en tiempo real, por ejemplo, ante alarmas en materia migratoria que pueden activarse en todos los países poder y detectar la presencia de cualquier persona vinculada a estas organizaciones terroristas.

## **II. TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS**

El terrorismo tiene un efecto grave sobre diversos derechos humanos fundamentales. Los Estados no solo tienen el derecho sino la obligación de adoptar medidas efectivas contra el terrorismo. Las medidas efectivas contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos son objetivos complementarios que se refuerzan mutuamente y que se deben procurar conjuntamente como parte de la obligación de los Estados.

Así, la promoción y protección de los derechos humanos no es solo esencial para luchar contra el terrorismo, sino que los Estados tienen que velar por que todas las medidas contra el terrorismo que adopten cumplan además sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

La Asamblea General de Naciones Unidas ha adoptado una serie de resoluciones relativas al terrorismo desde diciembre de 1972 que se refieren a medidas para eliminar el terrorismo internacional y a las relaciones entre el terrorismo y los derechos humanos. Ha destacado que los Estados deben velar por que todas las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo cumplan las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, las normas relativas a los refugiados y el derecho internacional humanitario.

Por su parte en la *Declaración* de 2006 exhorta a los Estados a cumplir sus obligaciones en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y otras disposiciones de derecho internacional en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo internacional; así como a adoptar medidas eficaces y decididas, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos, con el fin de lograr la eliminación pronta y definitiva del terrorismo internacional.

Es importante señalar también que se ha reconocido el efecto destructivo del terrorismo sobre los derechos humanos y la seguridad en el más alto nivel de las Naciones Unidas, en especial el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, la antigua Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos.

En su marco, los Estados Miembros han determinado que el terrorismo:

- Amenaza la dignidad y la seguridad de los seres humanos en todas partes, pone en peligro o cobra vidas inocentes, crea un entorno que destruye el derecho de la población a vivir sin temor, pone en peligro las libertades fundamentales y tiene por objeto destruir los derechos humanos;
- Tiene efecto negativo sobre el establecimiento del imperio de la ley, socava la sociedad civil pluralista, procura la destrucción de las bases democráticas de la sociedad y desestabiliza gobiernos legítimamente constituidos;
- Tiene vínculos con la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y el tráfico de armas, así como con el transporte ilegal de material nuclear, químico o biológico, y también está relacionado con la posterior comisión de delitos graves como asesinatos, extorsiones, secuestros, agresiones, tomas de rehenes y robos;
- Tiene consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados, pone en peligro las relaciones de amistad entre los Estados, y tiene efectos perniciosos sobre las relaciones de cooperación entre los Estados, incluida la cooperación para el desarrollo, y
- Amenaza la integridad territorial y la seguridad de los Estados, constituye una violación grave de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y su represión es un elemento esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Subrayar así mismo que las normas internacionales y regionales de derechos humanos dejan en claro que los Estados tienen a la vez el derecho y la obligación de proteger de los ataques terroristas a las personas que se hallan dentro de su jurisdicción. Esto deriva de la obligación general de los Estados de proteger a las personas dentro de su jurisdicción contra la injerencia que supone el terrorismo en el ejercicio de los derechos humanos. Aún más, se reconoce esta obligación como parte de las obligaciones de los Estados de velar por el respeto del derecho a la vida y a la seguridad.

Como parte de esta obligación los Estados deben establecer sistemas efectivos de justicia penal y de cumplimiento de la ley como medidas para disuadir de la comisión de delitos y para investigar las violaciones dondequiera que ocurran, velar por el enjuiciamiento de los sospechosos de actos delictivos, dar a las víctimas remedios efectivos y tomar las demás medidas necesarias para prevenir una repetición de las violaciones.

Por tanto, con el fin de cumplir las obligaciones que le incumben con arreglo a las normas de derechos humanos de proteger la vida y la seguridad de las personas de su jurisdicción, los Estados tienen el derecho y la obligación de adoptar medidas efectivas contra el terrorismo para prevenir y disuadir de futuros ataques terroristas y enjuiciar a los responsables de realizar ese tipo de actos.

Al mismo tiempo, la lucha contra el terrorismo plantea graves problemas a la protección y promoción de los derechos humanos. Por ello, como parte de la obligación de los Estados de proteger a las personas dentro de su jurisdicción, todas las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo deben darse con arreglo al derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, las relativas a los refugiados y el derecho humanitario.

De acuerdo con la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, aprobada por la Asamblea General en su resolución 40/34, se indican las normas mínimas sobre el trato de esas víctimas de acuerdo con varios principios fundamentales de justicia; y derechos de la víctima, tales como acceso igual y efectivo a la justicia; reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, y acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación. Esos Principios y directrices básicos señalan en concreto algunas obligaciones de los Estados, como la de conceder reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario, y la de establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones.

La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad pilar del abordaje en la lucha contra el terrorismo, obliga a los Estados Miembros a adoptar una serie de medidas para prevenir actividades de terrorismo y tipificar como delito diferentes formas de actos terroristas, así como medidas para asistir y promover la cooperación entre los países, incluida la firma de los instrumentos internacionales contra el terrorismo. Hay una proliferación de legislación y normas de seguridad y contra el terrorismo en todo el mundo desde la aprobación de la resolución 1373 (2001)

Por otra parte, las preocupaciones más pertinentes en cuanto a derechos humanos es que los Estados deben considerar velar por que cualquier medida adoptada para luchar contra el terrorismo sea compatible con sus obligaciones con arreglo a las normas de derechos humanos. Así la comunidad internacional se ha comprometido a adoptar medidas para velar por el respeto de los derechos humanos y por el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo con la aprobación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo por la Asamblea General en su resolución 60/288.

En su ámbito, los Estados Miembros adoptaron medidas encaminadas a hacer frente a las condiciones conducentes a la difusión del terrorismo, incluidas las fallas del imperio de la ley y las violaciones de derechos humanos, y velar por que todas las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo cumplan sus obligaciones derivadas del derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, y relativas a los refugiados y el derecho internacional humanitario.

La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han hecho hincapié en que los Estados deben velar por que todas las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y de las normas internacionales de derechos humanos, las normas relativas a los refugiados y el derecho internacional humanitario.

El Consejo de Seguridad ha hecho lo mismo, comenzando con la declaración que figura en su resolución 1456 (2003), en la que el Consejo de Seguridad señaló que *«los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario»*. Esa posición se reafirmó en la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. En su informe de 2006, *«Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo»* (A/60/825).

La Estrategia Global de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo reafirma los vínculos indisolubles entre derechos humanos y seguridad y coloca el respeto por el imperio de la ley y los derechos humanos en la base de los esfuerzos nacionales e internacionales contra el terrorismo. Mediante la Estrategia los Estados Miembros se han comprometido a velar por el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. Para ser efectiva esta debe incluir la formulación de estrategias nacionales contra el terrorismo que procuren prevenir actos de terrorismo y que hagan frente a las condiciones que conducen a su difusión, enjuiciar o extraditar ilícitamente a los responsables de esos actos delictivos, propiciar la participación y dirección activas de la sociedad civil y prestar la debida atención a los derechos de todas las víctimas de violaciones de derechos humanos.

### **III. SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO**

En el marco de los instrumentos y decisiones que enmarcan las responsabilidades y medidas que deben llevar a cabo los Estados para abordar la amenaza del terrorismo a

nivel nacional e internacional, la resolución 73/305 (2019) contempla un ámbito de acción relevante hacia las víctimas del terrorismo.

Con un énfasis en los derechos de las víctimas del terrorismo, que deben ser protegidos, así como la atención a sus necesidades, la resolución 73/305 tiene como objetivo fortalecer aún más los mecanismos nacionales e internacionales para apoyar a las víctimas del terrorismo y sus familias y, garantizar que se respeten sus derechos humanos. Propende igualmente por desarrollar planes integrales de asistencia para abordar las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias; y desde el marco de acción de las agencias de Naciones Unidas, ayudar a los países a desarrollar dichos planes.

En tal sentido, las acciones que Colombia viene desplegando están orientadas a consolidar un sistema integral para abordar las necesidades de las víctimas. Tal obligación emana también de los compromisos que el Estado colombiano ha adquirido en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, así como de otros instrumentos internacionales referidos al Terrorismo.

Conforme lo anterior, es fundamental para Colombia enumerar y describir las medidas que ha tomado para abordar, de manera intersectorial e integral la asistencia a las víctimas.

## **MEDIDAS NACIONALES**

Colombia cuenta con las siguientes medidas en el marco legislativo, de planeación nacional, estructural, intersectorial y en el marco de compromisos internacionales:

### **Legislación y normatividad**

En la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 73/305 se define la creación de *sistemas de asistencia acordes con la legislación nacional que aborden las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias y promuevan y protejan sus derechos*, entre otros medios, asociándose con los profesionales de la salud, los gestores encargados de la planificación para emergencias, los agentes del orden, las fiscalías y la sociedad civil, en su caso, *a fin de institucionalizar la prestación de asistencia a las víctimas*. En tal sentido, Colombia dispone de la Ley 1448/2011, conocida como *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*.

Dicha ley contiene un conjunto de medidas de atención, asistencia y reparación integral para quien en los términos de la ley son consideradas *víctimas del conflicto* armado interno-incluido el terrorismo generado por los actores armados al margen de la ley-. La ley 1448 y sus decretos reglamentarios, establecen el marco institucional, procedimental y sustancial para que el Estado provea las diferentes medidas a las que tienen derecho las víctimas del conflicto armado y que se puedan brindar efectivamente los servicios de salud, educación, atención básica, auxilios y ayudas económicas. Así también las

medidas de reparación como restitución de tierras y vivienda, flexibilización de pasivos y acceso a créditos y demás medidas establecidas en la ley.

Para coordinar la formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la aplicación de los contenidos de la ley, se creó el *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-SNARIV*.

Para garantizar la efectiva intervención de las víctimas en la aplicación de la ley, se crearon las mesas de participación de víctimas a nivel nacional y local; además de incorporar una serie de medidas de asistencia y atención, estabilización económica y reparación integral, desarrolladas en el decreto 4800 de 2011. Para acceder a ellas, se deben cumplir con varios procedimientos, entre ellos, la inscripción en el *Registro Único de Víctimas –RUV-*, para victimizaciones tanto individuales como colectivas. De cualquier manera, se subraya que *“la condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro”* pero a través de este, se accede a las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la ley.

### **Los lineamientos de la política pública**

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, hay una línea específica para la reparación de las víctimas en el capítulo referido a - *Pacto por la Equidad* -que incluye metas para el cuatrienio como, la indemnización a sobrevivientes del conflicto armado y sacar a un millón de víctimas de la situación de vulnerabilidad, así como hacer *reparación integral*, que incluye atención y reparación psicosocial de las víctimas.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hace parte del Sistema SNARIV<sup>1</sup>, y como órgano técnico de este Sistema, tiene el deber de realizar acciones conjuntas con las entidades que lo integran, con el objeto de: (i) definir las estrategias de la política del Gobierno Nacional frente a la prevención, protección, atención asistencia y reparación integral de las víctimas; (ii) revisar técnicamente los proyectos de inversión presupuestal presentados por las Entidades nacionales; (iii) acompañar la formulación, implementación y seguimiento de acciones y herramientas de política y; (iv) proponer las modificaciones y ajustes a la misma en caso de ser necesario.

En los escenarios de coordinación, el DNP hace parte activa del Comité Ejecutivo como máxima instancia de decisión del referido Sistema, y de los diez subcomités técnicos creados como grupos de trabajo interinstitucional, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas; así como también del subcomité de secretarías técnicas, constituido como el espacio de coordinación y retroalimentación del trabajo desarrollado al interior de cada uno de los subcomités técnicos.

---

<sup>1</sup> Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

Adicionalmente, el DNP integra el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, el cual fue constituido con el objeto de armonizar la implementación de la política pública de víctimas del conflicto armado interno, haciendo particular atención en el territorio. Además, participa de los demás espacios interinstitucionales, tales como la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, y demás mesas de trabajo creadas al interior de los ya referidos espacios, con el objeto de apoyar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los diferentes componentes de la política.

### **Esfuerzos institucionales**

- *Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM*

Respecto de los planes integrales de asistencia a las víctimas del terrorismo, acordes con la legislación nacional y con una *perspectiva de género*, para atender sus necesidades inmediatas y a corto y largo plazo y las de sus familias; el Decreto 1784 de 2019 en su artículo 11°, le otorga a la *Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM-*, las siguientes funciones:

1. Asistir y proponer al Presidente de la República, al Vicepresidente de la República, al Jefe de Gabinete y al Director del Departamento, al Gobierno Nacional y a las Entidades territoriales el diseño de las políticas, planes, programas, proyectos y disposiciones necesarias destinadas a promover la igualdad de género y empoderamiento para las mujeres, así como velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las mismas.
2. Orientar y participar en el diseño e implementación de los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la legislación interna y de los tratados, convenios y acuerdos internacionales que se relacionen con la igualdad de género para las mujeres.
3. Dirigir el Observatorio de Asuntos de Género -OAG de acuerdo con lo establecido por la normatividad vigente.
4. Establecer alianzas estratégicas con otros sectores de Gobierno, así como con el sector privado, organizaciones de mujeres, organismos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales –ONG, universidades y centros de investigación, para la implementación de la política pública de género.
5. Diseñar e impulsar estrategias culturales y de comunicaciones para promover la igualdad de género para las mujeres y su empoderamiento.
6. Las demás que correspondan a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República, Vicepresidente, el Jefe de Gabinete y el Director del Departamento.

Bajo el marco normativo anterior, la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer (CPEM), como rectora de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres, viene implementado la *estrategia Mujeres Seguras: Por Una Vida Libre de Violencias Contra las Mujeres*, entendida como el conjunto de planes, proyectos y/o programas para garantizar la prevención, protección, atención y garantías de no repetición de las mujeres que han sido víctimas de algún tipo de violencia.

Adicionalmente, la Consejería impulsará un *Pacto por el liderazgo de las mujeres en construcción de paz y seguridad*, como un mecanismo para fortalecer sus capacidades en materia de paz desde la perspectiva de las mujeres, poniendo especial cuidado en las víctimas sobrevivientes tal y como lo plantean las recomendaciones hechas en la Resolución, así como las contenidas en las resoluciones referidas al fortalecimiento del papel de las mujeres en la prevención y la resolución de conflictos.

▪ *Instituto Colombiano de Bienestar familiar -ICBF-*

Dentro de la oferta del ICBF se promueven distintas acciones institucionales, tanto en materia de prevención, como de restablecimiento de derechos, las cuales están dirigidas a salvaguardar los derechos de niños, niñas, adolescentes que han sido víctimas de todo tipo de violencia, incluida aquella que tiene lugar en el marco del conflicto armado. Dichas acciones tienen como fundamento las diversas disposiciones normativas nacionales e internacionales sobre protección de los derechos del niño y el corpus juris de protección existente en esta materia, en concordancia con el bloque de constitucionalidad.

Con base en lo anterior, las recomendaciones contenidas en la Resolución UN 73/305 de 22 de julio de 2019, constituyen en un instrumento importante a tener en cuenta en el marco de la labor misional que realiza el ICBF a través de sus distintos programas y puede ser de utilidad para el fortalecimiento de las rutas actualmente existentes de atención de los niños, niñas, adolescentes víctimas del conflicto armado y particularmente del terrorismo.

Esto se traduce a nivel interno en el análisis de los lineamientos de atención dirigidos a esta población, con el objetivo de establecer, en caso de ser necesario, medidas de priorización o atención diferencial para los niños, niñas y adolescentes, víctimas de esta clase de violencia.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el párrafo del artículo 11 del Código de Infancia y Adolescencia - Ley 1098 de 2006, el ICBF *“como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y para asegurar su restablecimiento (...)”*.

Además, el ICBF mediante Resolución No.1526 del 23 de febrero de 2016, modificada por la Resolución No. 7547 de julio 29 de 2016, expidió el *Lineamiento Técnico Administrativo de Ruta de Actuaciones para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes con sus Derechos Inobservados, Amenazados o Vulnerados*, el cual define el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) como:

*“El conjunto de actuaciones administrativas y judiciales que deben desarrollarse para la restauración de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes que han sido vulnerados, amenazados o inobservados. Dicho proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de los mandatos constitucionales y para la operatividad del Código de la Infancia y la Adolescencia. Este proceso especial incluye las acciones, competencias y procedimientos necesarios para que las Autoridades Administrativas*

*facultadas por la ley restablezcan a los niños, las niñas y los adolescentes el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos, de acuerdo con sus características y necesidades particulares de cada caso.”*

Por lo anterior, atendiendo al artículo 96 del Código de Infancia y Adolescencia, le corresponde a los(as) defensores(as) de familia y comisarios(as) de familia procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución Política, a partir de los siguientes factores de competencia:

**“Artículo 97. Competencia territorial.** *Será competente la autoridad del lugar donde se encuentre el niño, la niña o el adolescente; pero cuando se encuentre fuera del país, será competente la autoridad del lugar en donde haya tenido su última residencia dentro del territorio nacional.*

**Artículo 98. Competencia subsidiaria.** *Reglamentado por el Decreto Nacional 4840 de 2007. En los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones que este Código le atribuye serán cumplidas por el comisario de familia. En ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al inspector de policía.”<sup>2</sup>*

Lo anterior entra en relación también con las funciones que estableció la Ley 1098 de 2006 para dichas autoridades administrativas, descritas en los artículos 81, 82 y 86, que indican lo siguiente:

**“Artículo 81. Deberes del Defensor de Familia.** *Son deberes del Defensor de Familia:*

- 1. Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran.*
  - 2. Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que este Código le otorga.*
- (...)”*

**Artículo 82. Funciones del Defensor de Familia.** *Reglamentado por el Decreto Nacional 4840 de 2007. Corresponde al Defensor de Familia:*

- 1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.*

---

<sup>2</sup> Es importante tener en cuenta lo establecido por el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, el cual en relación con las comisarías de familia señala que son: “*entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.* Es decir, que los casos de vulneración o amenaza de derechos de niños, niñas o adolescentes que se presenten en el marco de la violencia intrafamiliar, también serán competencia de las Comisarías de Familia.

2. *Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.*  
(...)

**Artículo 86. Funciones del comisario de familia.** Reglamentado por el Decreto Nacional 4840 de 2007. *Corresponde al comisario de familia:*

1. *Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.*
2. *Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.*
3. *Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.*
4. *Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.*  
(...)"

Por lo tanto, cuando se tenga conocimiento sobre la situación de amenaza o vulneración de los derechos de un niño, niña o adolescente, deberá remitirse la información a la autoridad administrativa competente, quien dará en primer término apertura a la Historia de Atención y adelantará, en compañía del equipo técnico interdisciplinario, conformado por profesionales del área de trabajo social, psicología y nutrición; y luego procederá a la verificación del estado de cumplimiento y garantía de sus derechos en los términos descritos en el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006. En caso de constatar que existe una situación de vulneración o amenaza de derechos, se deberá dar inicio a un *Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)*, en el cual, la autoridad administrativa competente adoptará la medida de restablecimiento de derechos que sea más idónea para el caso en concreto, en concordancia con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006:

**Artículo 53. Medidas de restablecimiento de derechos.** *Son medidas de restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, las que a continuación se señalan. Para el restablecimiento de los derechos establecidos en este código, la autoridad competente tomará alguna o varias de las siguientes medidas:*

1. *Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.*
2. *Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.*
3. *Ubicación inmediata en medio familiar.*
4. *Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.*
5. *La adopción.*
6. *Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.*

*7. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.*

De igual manera, es importante advertir que existe la obligación para cada autoridad administrativa de realizar el seguimiento y evaluación de las medidas de restablecimiento de derechos adoptadas en el fallo, el cual realizará junto con su equipo técnico interdisciplinario. De acuerdo con lo establecido en el Lineamiento Técnico Administrativo de Ruta de Actuaciones para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes con sus Derechos Inobservados, Amenazados o Vulnerados la periodicidad del seguimiento y el término de duración deberán señalarse en la resolución de fallo, atendiendo a la naturaleza de la medida o medidas que se adopten. No obstante, de estar demostrada la alteración de las circunstancias que dieron lugar a ella o ellas, la autoridad administrativa puede modificarlas o suspenderlas.

Una vez cumplido el término de seguimiento y previa verificación del cumplimiento de la medida y demostrada la inexistencia de amenaza o vulneración de derechos, la autoridad procederá al cierre del proceso y a la remisión a la unidad de archivo para la conservación y guarda documental.

Asimismo, corresponde a la autoridad administrativa competente procurar y promover la realización, y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, lo que se materializa incluso en todas las gestiones y procedimientos que se deban adelantar con posterioridad al momento en que se ha resuelto la situación jurídica del niño, niña o adolescente.

Lo anterior, no obsta para que, en caso de conocerse de una nueva situación de afectación de derechos de un niño, niña o adolescente, se realicen las actuaciones tendientes a determinar de una parte, la existencia de una situación de inobservancia, amenaza o vulneración y de otra, la del trámite a seguir.

Por tanto, en caso de que se presente una situación de las descritas dentro de la Resolución 73/305, que produzca una situación de amenaza o vulneración frente a niños, niñas o adolescentes, la ruta de atención descrita anteriormente será activada en aras a garantizar y restablecer sus derechos, tomando en cuenta las particularidades de cada caso, conforme a los programas especializados de atención del ICBF.

- *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-Presidencia de la República-*

La Unidad de Víctimas desarrolla acciones a través de su oferta institucional que apuntan a prevenir y actuar de manera oportuna ante situaciones de riesgo o emergencia humanitaria. En el marco de sus responsabilidades, la atención de emergencias humanitarias se enmarca dentro de la adopción de medidas orientadas a mitigar los efectos de la materialización de un hecho victimizante, bajo los principios de un enfoque humanitario que, para la atención a las víctimas en términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, estipula brindar de manera solidaria, en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario,

trato respetuoso e imparcial, asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.

La Unidad para las Víctimas ha hecho presencia en las zonas en que se encuentra la población afectada, garantizando el ingreso oportuno de sus equipos especializados en la atención de emergencias humanitarias. De la misma manera, en su función de coordinación del Sistema SNARIV, articula con los administradores municipales, distritales y gobernaciones la atención correspondiente de acuerdo a la emergencia humanitaria registrada y a las necesidades identificadas en todos o algunos de los componentes básicos para la ayuda humanitaria.

Frente a las acciones de prevención, en virtud del artículo 19 del Decreto 4802 de 2011 la Unidad para las Víctimas tiene como competencia "(...) adelantar, en coordinación con otras entidades competentes, las acciones con el objeto de identificar y prevenir las fuentes de riesgo, su magnitud, inminencia y las capacidades de las autoridades locales con el fin de activar una respuesta integral, coordinada y eficaz, en el marco de la Ley 1448 de 2011".

De igual forma, "(...) diseña la metodología de elaboración de planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno y asesora y acompaña a las autoridades territoriales en su adopción e implementación ". Para cumplir lo anterior, la Unidad ha realizado como acciones en materia de prevención, asistencia técnica en Planes de Contingencia y en Ayuda Humanitaria Inmediata, con el fin de que las entidades territoriales tengan una respuesta frente a los hechos victimizantes que ocurren en el territorio. Así mismo, realiza misiones humanitarias y participa en escenarios de prevención en los cuales se lleva a cabo la coordinación interinstitucional con las demás entidades competentes frente a una situación de riesgo determinada.

### **Gestión Interinstitucional**

#### Entidades del Orden Nacional y Entidades del Orden Territorial

En el nivel territorial, la Coordinación Nación- Territorio es el área encargada de facilitar la relación estratégica entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal, relación que permite garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y desarrollar el componente transversal de fortalecimiento institucional, a través de la articulación entre los distintos niveles de gobierno y el diseño de estrategias, encaminadas en apoyar y asistir técnicamente a las entidades territoriales.

A través de la estrategia de intervención territorial, la Subdirección Coordinación Nación -Territorio (SCNT) imparte a las entidades municipales y departamentales los lineamientos para la adecuada ejecución de la política pública de víctimas y el goce efectivo de derechos de las víctimas.

Lo anterior vinculado con la Resolución 73/305 de Naciones Unidas, se materializa en la creación, publicación, socialización y asistencia técnica de lineamientos específicos en el componente de prevención y protección de la política pública de víctimas. Desde dicha estrategia, y componente, se trabaja con los entes territoriales para la incorporación de medidas específicas sobre planes integrales que permitan a las instituciones prevenir de manera temprana y urgente la violación de los derechos humanos y/o las infracciones al DIH, así como acciones orientadas a mitigar los daños a las personas cuando estos hechos se presentan.

En consecuencia, desde la SCNT se incide con los entes territoriales para la incorporación de instrumentos de planeación tales como los planes de contingencia, planes de salvaguarda para las comunidades indígenas y planes integrales de prevención, protección y atención a la población afro colombiana, los cuales deben incluir acciones de prevención y de mitigación del daño, incorporando presupuestos locales que permitan la atención integral a las víctimas de actos terroristas y en general de violaciones de los derechos humanos y/o infracciones al DIH.

Por otro lado, la Subdirección de Coordinación Nación- Territorio se encarga de construir los criterios de certificación territorial en articulación con las áreas de la Unidad y entidades del SNARIV competentes en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

En este sentido, para cada vigencia fiscal, la Unidad busca medir los niveles de contribución de los entes territoriales en el diseño, implementación y seguimiento a la política pública de víctimas. En concordancia con lo resuelto en la Resolución de Naciones Unidas, para la vigencia 2019 se han incorporado, entre otros, criterios de medición para:

- Diseño y actualización del plan de contingencia: Acciones para brindar la atención oportuna e integral y realizar seguimiento a las emergencias humanitarias, desplazamientos masivos y atentados terroristas en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- Hogares atendidos con las diferentes medidas de subsistencia mínima: % de hogares que recibieron ayuda humanitaria inmediata en uno o varios de los siguientes componentes: Alimentación, alojamiento, aseo, utensilios de cocina, transporte o saneamiento básico en la próxima vigencia fiscal.

### **Fiscalía General de la Nación-FGN**

En relación con los sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos, transparentes y responsables, con arreglo a las disposiciones aplicables del derecho interno y el derecho internacional, a la hora de apoyar a las víctimas del terrorismo, teniendo en cuenta a las víctimas contenidas en la Resolución 73/305; para facilitar el acceso a la administración de justicia, la FGN inicio un proceso de construcción de

mecanismos necesarios para suministrar a los usuarios y víctimas no solo de terrorismo, sino de cualquier delito en general, lo siguiente:

- Información suficiente acerca del rol que pueden desempeñar en el proceso, del desarrollo del mismo, del contenido y alcance de las decisiones judiciales;
- Garantizar que sus opiniones y solicitudes sean tenidas en cuenta y decididas, sin dilaciones, en las etapas adecuadas de la actuación.

En tal sentido, la Dirección de Atención al Usuario de la FGN, amplió los canales de acceso, a través de los cuales el usuario puede acceder a los servicios de la Entidad. Actualmente se cuenta con canales **(i)** presenciales, es decir todas las sedes físicas de la FGN que prestan un servicio al usuario directamente, las jornadas de atención a víctimas y ferias de servicio; **(ii)** virtuales a través de ADenunciar y el Buzón de PQRS disponible en la página web, **(iii)** telefónicos, a través del centro de contacto, y **(iv)** escritos a través de las ventanillas únicas de respuesta-VUC.

Del canal presencial hacen parte los *Centros de Atención de la Fiscalía-CAF*. Estos son centros que tienen por objetivos **(i)** brindar una atención integral con enfoque diferencial a todos los usuarios y víctimas de un delito, **(ii)** promover la articulación interinstitucional en relación con el restablecimiento de derechos de la población, **(iii)** hacer más eficientes los procesos de recepción y clasificación de denuncias; y **(iv)** fortalecer la confianza de la comunidad hacia la institución.

De este modo, a unificar en un solo espacio la oferta institucional de la FGN, se está contribuyendo a evitar fenómenos de revictimización, así como a materializar los principios de la atención integral con enfoques diferenciales, bajo una perspectiva de goce efectivo de derechos.

En general, los CAF tienen como propósito:

- **La atención integral a usuarios y víctimas del delito:** brindar una atención oportuna frente a las necesidades y requerimientos de los usuarios, teniendo en cuenta las características particulares de los mismos, evitando la revictimización, brindando un trato digno y propendiendo por una acción sin daño. Para esto, en los CAF se implementa una ruta de atención estandarizada, cuyos lineamientos se desarrollan en la "Guía para la atención, orientación y recepción de denuncias presenciales en la FGN".
- **La implementación de plataformas tecnológicas:** implementar sistemas tecnológicos que permitan mejorar y agilizar los procesos y actividades de información, orientación y recepción de denuncias; así como los tiempos de respuesta internos y hacia la ciudadanía. Ejemplos de estos sistemas son Sigturnos, SUIP, Centro de Contacto y ADenunciar, entre otros.
- **Instalaciones físicas que promueven una atención digna y humana:** contar con espacios dignos, amplios, individuales y privados para la atención y el ejercicio de las

actividades propias del Centro, tales como: **(i)** sala de espera, **(ii)** módulos de autogestión y cubículos cerrados para informadores, orientadores y receptores de denuncia; **(iii)** cubículos abiertos para el analista IQ y el coordinador de sala; **(iv)** espacio para equipos de trabajo (scanner, computadores, impresora, fotocopidora, línea de teléfono y teléfono); **(v)** cubículos cerrados y abiertos para la prestación de servicios por parte de otras instituciones; y **(vi)** consultorio médico y baño, para atención de medicina legal (si se requiere).

Así mismo, se está trabajando en la consolidación de las rutas de articulación de la FGN con otras entidades. Lo anterior facilitando la implementación de los CAF y facilitando la adecuada atención a las víctimas, con el objetivo de dar respuestas oportunas, comprendiendo con claridad el rol de cada uno de los actores en la ruta y sus obligaciones.

La consolidación de estas rutas ha fortalecido las remisiones pertinentes a otras instituciones, disminuyendo la revictimización. Estos aspectos se encuentran reflejados en los lineamientos institucionales para la atención a víctimas- Ejemplo de ello es la Guía para la Orientación y Recepción de Denuncias Presencial.

Por otra parte, en relación con el respeto a la dignidad y los derechos que la legislación nacional reconoce a las víctimas del terrorismo en los litigios penales y en el acceso a la justicia, en particular el derecho a acogerse a medidas de protección de testigos y a beneficiarse de asistencia y apoyo adecuados durante las actuaciones penales y otros enunciados en la Res.73/305 ; La Fiscalía General de la Nación consiente de la importancia en la atención a las víctimas en el marco del conflicto armado (víctimas del terrorismo) y fuera de él, ha establecido acciones enfocadas al restablecimiento de derechos y a la adopción de medidas tendientes a minimizar los daños causados a las víctimas; y a proteger su intimidad, procurando la protección contra cualquier información que atente contra su vida privada o su dignidad.

En tal sentido, creó la Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones y la ubicó jerárquicamente como dependencia de la Delegada para la Seguridad Ciudadana. Esta Dirección surgió de la necesidad de institucionalizar estrategias y mecanismos que propendan al reconocimiento, respeto jurídico y solidaridad de las víctimas de los delitos conocidos por la Fiscalía General. Desde esta dependencia se decidió promover la atención integral y optimizar el acceso a la administración de justicia de los sujetos pasivos del delito.

Los procesos que se emprenden en favor de estos propósitos misionales de la Fiscalía pasan por la generación de confianza y el respeto- en los individuos que se han visto envueltos en situaciones humillantes o de vulneración de derechos, por la comisión de una conducta punible en su contra- a través de una atención articulada, una gestión integral y una planeación estratégica por los distintos grupos de trabajo que integran la Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones de la FGN.

Por otra parte, con las facultades dadas a la Delegada contra la Criminalidad Organizada, en la persecución criminal del terrorismo, se estima fundamental la consideración de los

derechos de las víctimas. Así, los diferentes instrumentos de derecho internacional público son fundamentales para delimitar el alcance y contenido de los derechos y garantías que tienen las víctimas en el acceso a la justicia penal, en particular cuando han sido afectadas por un atentado terrorista. Entre esos referentes del sistema universal, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a través de su Subdivisión de Prevención del Terrorismo, cuenta con un documento denominado “Buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal”, en el que se precisa la necesidad de garantizar en el proceso por atentados terroristas la no victimización secundaria, la cual no resulta del acto delictivo como tal, sino de la respuesta institucional.

Así también, el principio de no revictimización o de acción aparece incluido en el Direccionamiento Estratégico 2016–2020 de la entidad, porque allí se plantea como uno de sus objetivos la mejora en el acceso a la justicia. Con ello se propone impulsar diferentes tipos de iniciativas para mejorar las garantías de acceso a la justicia a las víctimas de delitos, particularmente en aspectos como el fortalecimiento del primer acercamiento de la entidad con las víctimas y la disminución de los tiempos de investigación y judicialización en los casos.

Por su parte, la Dirección Especializada contra Organizaciones Criminales cuenta con un Grupo Élite contra el Terrorismo-GECET, que tiene como función la persecución penal de ese fenómeno delictivo, atendiendo no solo a la naturaleza de las organizaciones terroristas, sus patrones, perfiles, modus operandi, georreferenciación, sino de manera diferenciada a las posibles víctimas de ese tipo de atentados, por lo que la distribución de la totalidad de recursos afectos a la debida judicialización está orientada por esa consideración.

De hecho, en varios de los últimos atentados más graves ocurridos en Colombia, como lo fue el del pasado 17 de enero de 2019 en contra de la Escuela de Policía General Santander, el del 17 de junio de 2018 contra el Centro Comercial Andino y el del 27 de enero de 2019 en contra de la Estación de Policía “San José” en la ciudad de Barranquilla, los despachos de la Dirección Especializada contra Organizaciones Criminales han acompañado a las víctimas con defensores públicos para garantizar su representación ante los estrados judiciales, así como con gestión de asistencia y apoyo psicológico. Igualmente, con el trámite priorizado de remisiones al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para efectos de determinar las lesiones definitivas [...]

#### **IV. SANCIONES CONTRA EL TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS**

La imposición de sanciones en el marco de la lucha contra el terrorismo en el sistema de Naciones Unidas encuentra su sustento normativo en la Resolución 1373 de 2001, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Así mismo, la adopción de estas medidas se fundamenta en el Capítulo VII de la Carta de dicha organización, en el cual se determina la capacidad que ostenta el Consejo de Seguridad para tomar acciones de carácter obligatorio para los Estados miembros, que

contrarresten las amenazas o quebrantamientos a la paz. Como consecuencia de lo anterior, se han construido listas en las cuales se incluyen las personas o entidades sobre las que se ha determinado alguna relación con el terrorismo o su financiación.

Cada uno de los Estados, en consecuencia, debe implementar mecanismos de orden nacional, con el fin de trasladar dichos listados y poder aplicar efectivamente las sanciones derivadas de ellos. En consecuencia, los regímenes nacionales tendrán que acatar lo resuelto por el Consejo de Seguridad y determinar cuáles son las autoridades y los procedimientos que hagan posible su ejecución. En esa medida, el proceso surge del listado proferido por la organización y se concreta en una medida específica de orden nacional.

Los regímenes de sanciones no pueden desconocer la existencia de las obligaciones en materia de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de naturaleza *erga omnes*. Dentro de estas obligaciones, una que se ha reconocido a nivel universal es el derecho al debido proceso, el cual se encuentra, entre otros, en los artículos 8 al 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 7 a 9 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en los artículos 2, 3 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Por lo anterior, las sanciones en el marco de las Naciones Unidas diseñadas en la lucha contra el terrorismo, deben estar en consonancia con las obligaciones en materia de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, teniendo en cuenta que las mismas Convenciones han establecido cuáles son aquellas provisiones que se pueden limitar en tiempos de emergencia (*derogations*, establecido por ejemplo en el artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos) y cuáles pueden ser limitados, y establecen las condiciones para ello (por ejemplo el artículo 12.3, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos).

De otro lado, se encuentran las obligaciones *erga omnes* en materia de Derechos Humanos. Es por ello por lo que, con el fin de dar adecuado desarrollo a las obligaciones en materia de derechos humanos, los listados, particularmente aquellos del Consejo de Seguridad o que emanan de los diferentes Comités de Sanciones, han empezado a diseñar mecanismos donde se puedan garantizar los derechos al debido proceso y a un juicio justo; como aquellos que determinan parámetros claros de inclusión y con procedimientos detallados para solicitar la exclusión, la identificación inicial por un Estado de evidencia que vincule a una persona o entidad en actividades que relacionadas con el terrorismo, y el estudio que realice ese Estado en el marco de sus obligaciones bajo la Resolución 1373 (y similares) o los diferentes Comités de Sanciones establecidos por el Consejo de Seguridad para verificar su procedencia. Por ejemplo, la figura del *Ombudsperson* en las Naciones Unidas, busca garantizar la imparcialidad en la adopción de las medidas y en la inclusión y exclusión de sujetos en los listados. Esta figura fue creada por la Resolución 1904 de 2009 del Consejo de las Naciones Unidas.

Por tanto, es claro que los regímenes de sanciones contra el terrorismo, no podrán ignorar las obligaciones en materia de protección y respeto de los derechos humanos, y especialmente para resguardar aquellos como acceso a un juicio justo y un debido proceso, es que se han diseñado procedimientos para armonizar el deber de los Estados

parte de la ONU en el marco de la Carta de la ONU y las decisiones del Consejo de Seguridad en la lucha contra ese flagelo, con aquellas otras obligaciones *erga omnes* que tienen los Estados en favor de la garantía de los derechos de los individuos, en virtud de su membresía en la comunidad internacional.

## V. TERRORISTAS EXTRANJEROS Y DERECHOS HUMANOS

Colombia en materia de terroristas extranjeros, observa las disposiciones contenidas en la Resolución 2396 de 2017 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las cuales establecen claramente que la responsabilidad primordial de hacer frente a los actos terroristas y al extremismo violento que conduce al terrorismo recae en los Estados Miembros, y que el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo no pueden ni deben vincularse a ninguna religión, nacionalidad o civilización.

Colombia destaca el llamado del Consejo de Seguridad a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que adopten medidas, de conformidad con el derecho internacional, para hacer frente de manera equilibrada a todos los factores que impulsan el extremismo violento que conduce al terrorismo, tanto internos como externos, como se establece en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

Con base en la resolución 2178 (2014) y la definición de combatientes terroristas extranjeros, y dada “la *seria preocupación* por la grave y creciente amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus países de origen o nacionalidad o se trasladan a terceros países, particularmente desde zonas de conflicto.

El Estado colombiano considera el llamamiento del Consejo de Seguridad a los Estados Miembros para que, de conformidad con el derecho internacional, velen por que la condición de refugiado no sea utilizada indebidamente por quienes cometen, organizan o facilitan actos terroristas, y porque la reivindicación de motivaciones políticas no se reconozca como razón para denegar las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.

El Estado colombiano observa la constante preocupación del Consejo de Seguridad porque los terroristas y las entidades terroristas han establecido y reforzado redes internacionales entre los Estados de origen, tránsito y destino, a través de las cuales se mueven en una y otra dirección los combatientes terroristas extranjeros y los recursos para apoyarlos, así como el llamado a los Estados Miembros a que adopten medidas adecuadas, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional aplicable, incluido el derecho de los derechos humanos, para velar por que sus organismos de aplicación de la ley, de inteligencia, de lucha contra el terrorismo y militares tengan acceso sistemáticamente a información pertinente, según proceda, sobre presuntos terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros.

El Estado colombiano destaca el llamado del Consejo de Seguridad a los Estados Miembros a que, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional aplicable, incluidos el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, elaboren y apliquen estrategias adecuadas para investigar y enjuiciar a los

sospechosos de cometer los delitos relacionados con combatientes terroristas extranjeros que se describen en el párrafo 6 de la resolución 2178 (2014).

## **VI. CONSIDERACIONES SOBRE EL DELITO DE TORTURA EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA**

Desde su tipificación mediante la Ley 599 de 2000, el delito de tortura en Colombia ha coincidido en la mayoría de los elementos del artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. De hecho, en algunos elementos ha sido más garantista que la Convención y ha permitido un amplio margen para la configuración del delito. Lo anterior, teniendo siempre presente el principio de legalidad y el derecho al debido proceso.

En Colombia el Código Penal (Ley 599 de 2000) tipifica el delito de tortura en dos títulos diferentes: en el Título II que consagra los delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, y en el Título III que trae los delitos contra la libertad individual y otras garantías. En ambos títulos la descripción típica es la misma, salvo que en el caso del Título II se requiere que se haya cometido con ocasión y en desarrollo del conflicto armado. Por lo anterior, para analizar los elementos configurativos del tipo se tomará la descripción presente en el inciso 1º del artículo 178 del Código Penal (Título III) que establece lo siguiente:

“El que inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a doscientos setenta (270) meses, multa de mil sesenta y seis punto sesenta y seis (1066,66) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena privativa de la libertad”.

Como se dijo al principio, esta descripción coincide con la mayoría de los elementos del artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes. Así, se requiere de actos intencionales que causen dolor o sufrimiento y estos pueden ser tanto físicos como síquicos. Se trata de tortura física cuando se produce un sufrimiento físico, y mental cuando el sufrimiento es síquico, lo anterior se determina teniendo en cuenta la naturaleza del sufrimiento y no el método utilizado para causarlo. Adicionalmente, a diferencia de la Convención y de manera más garantista, se ha establecido que no se requiere que el dolor o los sufrimientos sean graves, pues esta expresión fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional Colombiana en Sentencia C-148 de 2005.

Por otro lado, en cuanto al sujeto activo, la legislación colombiana establece un sujeto activo indeterminado. Esto permite que la conducta no solo sea sancionada cuando es

cometida por un agente del Estado, sino también cuando es cometida por particulares. De hecho, que sea cometida por un agente estatal es considerado como un agravante que incrementa la pena hasta una tercera parte.

Adicionalmente, la descripción típica establece tres finalidades para que se configure el delito. La primera de ellas es la finalidad de información o confesión, la segunda la finalidad de castigo y la tercera la finalidad de intimidación o coacción. Si bien expresamente la legislación colombiana no trae en la finalidad de intimidación o coacción la posibilidad que se configure cuando esta se ejerce sobre un tercero, sí incluye un inciso que amplía la interpretación del delito en el mismo artículo 148 al establecer en la tipicidad lo siguiente: "En la misma pena incurrirá el que cometa la conducta con fines distintos a los descritos en el inciso anterior".

La tortura requiere, entonces, en su argumentación la demostración de que el sujeto activo realizó los actos con una finalidad que determinó la voluntad de la víctima y afectó su autonomía personal. Lo anterior, por cuanto la legislación colombiana ubica el delito de tortura en los delitos contra la libertad individual y otras garantías, pues se considera que la antijuricidad de este delito no recae solamente sobre la integridad personal, sino también sobre el menoscabo de la libertad de la personal y el desarrollo de su autonomía.

