

UN REVELADOR BALANCE EN LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

Comisión Colombiana de Juristas, CCJ

El 20 de julio de 2020, durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, el presidente Iván Duque presentó un breve balance de sus dos primeros años de gobierno en materia de lucha contra la impunidad:

Hemos reducido la tasa de homicidios a una de las menores en más de 40 años y alcanzado la menor tasa de secuestros en décadas. Hemos desarticulado organizaciones ilegales que sembraban el odio y la destrucción en los campos colombianos. Y, por segundo año consecutivo, logramos que los cultivos ilícitos continúen disminuyendo, alcanzando la mayor reducción en casi 7 años y, año a año, hemos reducido la tasa de homicidios a nuestros líderes sociales que –comparado con el periodo 2016-2018–, lleva una reducción del 25% en lo que va corrido de nuestro gobierno (Vicepresidencia de la República, 2020).

Lo revelador del balance fue, sin duda, la distancia entre los datos, que parecen extractados de una realidad y un país distintos,

si consideramos que Colombia ocupa el quinto lugar en el continente americano y el octavo a nivel mundial en materia de impunidad; después de Filipinas, India, Camerún, México, Perú, Venezuela y Brasil. Lo anterior, a partir de la aplicación del Índice Global de Impunidad¹ (IGI), meto-

dología estructurada mediante el análisis de los sistemas de seguridad y justicia, y el respeto de los derechos humanos, cuyo objetivo es “visibilizar, en términos cuantitativos, el problema global de la impunidad y su efecto directo en otros fenómenos globales como la desigualdad, corrupción y violencia” (Le Clercq y Rodríguez, 2017, p. 7).

El IGI toma como referente de análisis el concepto de impunidad adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los siguientes términos:

Los datos del balance de Duque parecen de un país distinto, si consideramos que Colombia es el quinto país en América y el octavo en el mundo con más impunidad.

¹Para el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) la impunidad es un fenómeno multidimensional que va más allá del análisis de los delitos susceptibles de ser castigados, como el homicidio. Y ésta tiene tres grandes dimensiones: seguridad, justicia y derechos humanos. Mide la impunidad desde dos criterios centrales: la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos, y la capacidad estructural o instalada con la que cuentan los países” (Le Clercq y Rodríguez, 2017, p. 7).

... la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas. (ONU, 1997)

Con respecto al país, el Índice Global de Impunidad para Colombia (IGIC) fue abordado en un informe publicado en 2019, teniendo en cuenta las siguientes especificidades: la estructura político-administrativa, el sistema de administración de justicia, el proceso previo y posterior al *Acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), la persistencia de la violencia y los impactos del conflicto social y armado. Una de las primeras conclusiones de la aplicación del IGIC fue la confirmación de un aspecto notorio en la realidad nacional: la identificación de niveles elevados de impunidad.

Niveles elevados de impunidad en todo el territorio nacional, algunas manifestaciones

Las conclusiones del informe mencionado permitieron corroborar que en el territorio nacional² la impunidad es un fenómeno que se presenta en niveles elevados, “El 57 % de departamentos se clasifica en un nivel alto” (IGI-COL, 2019, p. 7). Dos de los hallazgos de la aplicación del IGI en Colombia explicarían la distancia entre los logros declarados por el presidente Duque el pasado 20 de julio y la falta de credibilidad y confianza de la mayoría de los colombianos en la administración de justicia.

El primero de estos hallazgos es “la deficiencia institucional en las cifras relacionadas con la administración de justicia”, y el segundo es “la falta de voluntad política para generar esa información” (IGI, 2017, p. 9). La deficiencia institucional de las cifras en materia de administración de justicia en Colombia está relacionada con la imposibilidad del sistema de justicia de dar cuenta de los casos que no son denunciados.

Al respecto, la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) reportó:

... de las personas que informaron haber sufrido algún delito en 2018, el 28,7 %, indicó haber denunciado este hecho ante alguna autoridad competente para el total nacional, el 30,2 % en cabecera y 20,7 % en centro poblado y rural disperso. La cifra oculta, es decir, el número de delitos ocurridos pero que no fueron denunciados ante ninguna autoridad competente, se ubicó en 71,3 % para el total nacional, 69,8 % para cabecera y 79,3 % del total de delitos cometidos para centro poblado y rural disperso.

En relación con las respuestas sobre el porqué de la no denuncia de los delitos, predominaron aquellas que precisaron que no habían denunciado por que no confiaban en la administración de justicia y porque las autoridades no hacían nada ante la formulación de una denuncia (DANE, 2019, p. 17).

En cuanto a la falta de voluntad política para generar o aportar la información sobre los casos que ingresan y transcurren por las fases de investigación, juzgamiento y sanción, las variables que reporta el caso colombiano son diversas. En ocasiones, las cifras se amoldan al discurso, buscando mostrar resultados; una manifestación de ello es la información difundida por la

²Los departamentos y territorios con muy alta impunidad según el IGI-COL son: 1) Sucre, 2) Norte de Santander, 3) Guaviare, 4) Meta, 5) Cundinamarca, 6) Huila y 7) Arauca. Los departamentos y territorios con alta impunidad según el IGI-COL son: 8) Magdalena, 9) Cauca, 10) Bolívar, 11) Nariño, 12) Guainía, 13) Vichada, 14) Putumayo, 15) Chocó, 16) San Andrés y Providencia, 17) Valle del Cauca, 18) Cesar y 19) Caquetá” (IGI-COL, 2019, p. 7).



Cancillería en un comunicado de prensa a mediados de 2019 (Cancillería de Colombia, 2019) y reiterada en marzo del presente año, ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2020a, p. 20), sobre la disminución en los homicidios de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia y los pretendidos logros del Gobierno en materia de investigación, juzgamiento y sanción.

Otra manifestación de la falta de voluntad política está relacionada con la desigualdad económica y la exclusión social, la cual se hace evidente si se tiene en cuenta que la focalización de recursos para la administración de justicia está en las denominadas principales ciudades, dejando como saldo un presupuesto precario para la administración de justicia en otros territorios, en los cuales la justicia parece no ser un derecho, sino una negación.

La falta de acceso a la justicia continúa siendo un desafío que perpetúa ciclos de impunidad y violencia. La Fiscalía General de la Nación tiene presencia en casi la mitad de los municipios del país. Sin embargo, continuó enfrentando serios retos para llegar a las zonas rurales, especialmente en Antio-

quia, Arauca, Amazonas, Caquetá, Cauca, Chocó, Guaviare, Huila, Meta, Nariño y Vaupés. [...] Esta limitada presencia se atribuyó a insuficientes recursos materiales, técnicos y humanos, y especialmente a la falta de medidas de protección adecuadas que permitan a los fiscales e investigadores realizar, de manera segura, su trabajo en zonas rurales. (ONU, 2020b, párr. 40)

Un reflejo más de la falta de voluntad política para generar o aportar casos sobre el desempeño de la administración de justicia es la dificultad para acceder a las cifras relacionadas con los casos que entran al sistema y que cursan por las fases de investigación, juzgamiento y sanción. Aunado a lo anterior, la información sobre la responsabilidad en los crímenes es difusa y escasa, tal como lo refiere el estudio sobre el IGI en Colombia:

... los datos de violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado –en especial, de la fuerza pública– de los que actualmente en Colombia no se tienen registros oficiales públicos o no resultan confiables dado que se registran muy pocos hechos a nivel nacional, mientras las denuncias en los medios de comunicación con pruebas creíbles abundan. (IGI-COL, 2019, p. 14)

La puerta de entrada a la impunidad

La falta de credibilidad en la administración de justicia tiene un peso específico en la que debería ser la puerta de entrada para la investigación de los crímenes: la Fiscalía General de la Nación. Esta falta de credibilidad se deriva del nombramiento del fiscal por parte del Ejecutivo. Lo anterior ha significado, en la práctica, el nombramiento de fiscales como Francisco Barbosa, en cuya hoja de vida no constan estudios en derecho penal, ni experiencia en litigio, siendo notoria en su gestión la inclinación a favor de los intereses de gobierno. Tal como lo han descrito algunos analistas:

El actual Fiscal, Francisco Barbosa, no alcanzó a posesionarse cuando ya estaba actuando de manera selectiva defendiendo los intereses de su postulante y amigo de bancas universitarias, el presidente de la República, y procediendo de manera por lo menos ligera contra adversarios políticos del jefe de Estado y su partido político. (Sánchez, 2020)

La corta gestión de Barbosa se ha caracterizado por la falta de independencia, por la desviación y abuso del poder, dejando en último plano las investigaciones exhaustivas e imparciales que deberían caracterizar su labor y evidenciando la funcionalidad de su cargo para pagar favores, omitir investigaciones o archivarlas. La llamada "Ñeñe-política" permite ilustrar estas afirmaciones. Este caso se refiere a información conocida por la Fiscalía sobre la compra de votos con dinero proveniente del narcotráfico, efectuada durante la campaña presidencial de Iván Duque, por parte de José Guillermo, el "Ñeñe", Hernández. En este caso, el fiscal Barbosa ha optado por centrar los esfuerzos investigativos en quienes grabaron las conversaciones que prueban el delito, mostrando

La Fiscalía conocía sobre la compra de votos con dinero del narcotráfico en la campaña presidencial de Duque. El fiscal ha eludido investigar los vínculos del narcotráfico con esa campaña.

mano dura contra los agentes de la Dijin, y eludiendo el asunto fundamental y penalmente relevante, que las interceptaciones demuestran: la corrupción, la compra de votos y los vínculos del narcotráfico con la campaña presidencial.

Otro caso que refleja el desatino de las investigaciones orientadas por el fiscal general es el grave hecho de la violación grupal de una niña indígena por parte de miembros de la Fuerza Pública el día 22 de junio de 2020 en el Resguardo Gito Dokabú - Embera Katío (corregimiento de Santa Cecilia, en el municipio de Pueblo Rico, Risaralda) (ONIC, 2020). La laxitud con la cual la Fiscalía imputó el delito de acceso carnal abusivo (que equivale a decir que la víctima habría dado su consentimiento para el acto) a los siete soldados (Fiscalía General de la Nación, 2020) vinculados con este crimen, muestra hacia dónde inclina el fiscal la balanza, favoreciendo a los militares procesados en desmedro de su mandato constitucional; desconociendo los derechos de las niñas y niños como sujetos de especial protección, eludiendo los compromisos internacionales en materia de derechos de las mujeres y los pueblos indígenas, e inaplicando el protocolo de la Fiscalía sobre la investigación de violencia sexual.

Para completar el balance de tan desatinada gestión, es de conocimiento público que Barbosa se ha valido de su cargo para programar viajes y fiestas para él, su familia y amigos, en medio de la cuarentena decretada por el Gobierno por covid-19, y por cuya violación él mismo ha ordenado abrir varias investigaciones en contra de otras personas. Tal es el caso de la investigación que acuciosamente abrió contra la senadora Angélica Lozano por el supuesto delito de violación

de medidas sanitarias cuando un ciudadano la denunció por salir a merchar con su pareja, la alcaldesa de Bogotá Claudia López, durante la cuarentena obligatoria (El Espectador, 2020). Respecto a esta actuación, la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia manifestó que “carecía de relevancia penal y descalificó la absurda petición de auscultar la orientación sexual de la senadora” (Semana, 2020), formulada por la cabeza del ente acusador.

Ni reforma ni justicia

Durante su segundo año de Gobierno no se presentaron proyectos para modificar a profundidad y fortalecer la administración de justicia.

Sin embargo, en febrero de 2020, la ministra de Justicia dio a conocer un borrador de reforma judicial. El proyecto recogía propuestas como la de ampliar la inhabilidad para aspirar a cargos de elección popular de uno a cuatro años para el fiscal General de la nación, el contralor general, el procurador general y los magistrados. Nuevamente se proponía la edad mínima de 50 años para ser magistrada(o), y se aumentaba el periodo constitucional de estos a 12 años. Por otro lado, la reforma abría el sistema de elección de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, estableciendo una convocatoria pública de la que saldrían los aspirantes que finalmente serían elegidos por el sistema de cooptación. Frente al Consejo Superior de la Judicatura el proyecto proponía disminuir de 6 a 5 el número de integrantes, así como reducir su periodo fijo a 4 años, prorrogables en dos oportunidades. Además, la reforma revivía propuestas como la de cambiar la forma en que se elige al procurador y al auditor general de la nación, o la de darle facultades judiciales a notarios, abogados y centros de conciliación.

La ministra de Justicia, Margarita Cabello, aseguró que la propuesta recogía las inquietudes de diferentes interesados y expertos. Pese a ello, la propuesta no convenció, especialmente porque proponía que, al resolver la revisión de tutelas contra providencias judiciales proferidas por las altas cortes en las que se debata la aplicación de precedentes fijados por ellas, se adelantaría un incidente de consulta ante los presidentes de las tres altas cortes, antes de proferir el fallo. Este fue un punto muy polémico en medio de un borrador que no convenció y el proyecto nunca llegó al Congreso.

Para la nueva legislatura, el presidente Duque acaba de advertir que presentará una serie de proyectos encaminados a reformar la justicia. Dentro de estas iniciativas estarían la creación de la jurisdicción (especialidad) agraria, un Estatuto de conciliación (para descongestionar la justicia tras la suspensión de términos ocasionada por la pandemia de la covid-19, un proyecto para fortalecer las comisarías de familia, y otro para aumentar las penas por delitos contra el medio ambiente y la minería ilegal.

Ataques por acudir a la justicia

Si algo queda claro del balance del presidente Duque y del actual fiscal general de la nación en materia de lucha contra la impunidad en este último año es que estos resultados se alejan de las expectativas de la ciudadanía de contar con una justicia eficaz en su actuación y transparente en sus resultados.

Aunado a lo anterior, el recrudecimiento del conflicto armado en los últimos meses en varias regiones del país, como consecuencia del incumplimiento del Acuerdo final y de la implementación de

Duque favorece las estructuras de poder que han contribuido a la impunidad y se han beneficiado por décadas de las violaciones de los derechos de personas, comunidades y pueblos.

la política de seguridad del gobierno Duque, ha significado un aumento en las represalias contra quienes denuncian delitos relacionados con corrupción o con la acción de grupos ilegales ante la Fiscalía, o contra quienes intentan participar de los procesos que adelanta la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en su informe anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia, señaló que recibió “información sobre amenazas y ataques contra víctimas, sus familiares, comparecientes y sus representantes que participan en los procedimientos ante la JEP”, formulando como una de sus recomendaciones dirigidas al Estado colombiano la de “Garantizar la seguri-

dad de todas las personas involucradas, adoptando medidas integrales de protección e investigando sistemática y efectivamente dichas amenazas y ataques” (ONU, 2020c).

En conclusión, en el segundo año de Gobierno no se promovieron medidas para reducir la impunidad estructural del país. En cambio, con la elección del nuevo fiscal general se afectó gravemente la independencia judicial en el país y se retrasó la no repetición de las violaciones de los derechos humanos y la superación de las causas que han contribuido a la continuidad del conflicto armado, como está establecido en el Acuerdo final. Fiel a quienes lo llevaron a la presidencia, Iván Duque favorece a las estructuras de poder que han contribuido a la impunidad y se han beneficiado por décadas de las violaciones de los derechos de personas, comunidades y pueblos.

Referencias bibliográficas

- Cancillería de Colombia. (2019). *Comunicado de prensa*. Consultado en <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/publiques/comunicado-opinion-publica-0>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2020). *Encuesta de Convivencia y seguridad ciudadana*. Consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>
- El Espectador. (2020, 18 de mayo). Las claves de la Corte Suprema para no investigar a Angélica Lozano por violar cuarentena. *El Espectador*. Consultado en <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/las-claves-de-la-corte-suprema-para-no-investigar-angelica-lozano-por-violar-cuarentena-articulo-920068/>

- Fiscalía General de la Nación. (2020). *Fiscalía General de la Nación logró judicialización de siete soldados regulares del Ejército Nacional por abuso sexual de niña indígena en Risaralda*. Consultado en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-logro-judicializacion-de-siete-soldados-regulares-del-ejercito-nacional-por-abuso-sexual-de-nina-indigena-en-risaralda/>
- Índice Global de Impunidad de Colombia, IGI. (2019). *La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones (IGI-Col)*. Puebla: Fundación Universidad de las Américas; Bogotá: Fundación Paz & Reconciliación Colombia.
- Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G. (coords.). (2017). *Dimensiones de la impunidad global*. Índice Global de Impunidad 2017. Puebla: Fundación Universidad de las Américas.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1997). *Informe final revisado acerca de la cuestión de impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos), de conformidad con la Resolución 1996/119 de la Subcomisión*. Joinet, L. E/CN° 4/ Sub.2/1997/20/Rev.1
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020a). *Consejo de Derechos Humanos, 43° periodo de sesiones. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos acerca de su visita a Colombia (Comentarios formulados por el Estado)*. A/HRC/43/51/Add.4, p. 20.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020b). *Consejo de Derechos Humanos, 43° periodo de sesiones. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General Situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/43/3Add.3, párr. 40.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020c). *Consejo de Derechos Humanos, 43° periodo de sesiones. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General Situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/43/3Add.3, párr. 34.

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC. (2020). *#NuestrosCuerposSeRespetan - Rechazo e indignación frente al hecho de violación sexual a niña Indígena Emberá por parte de miembros del Ejército Nacional*. Consultado en <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/3941-nuestroscuerposse respetan-rechazo-e-indignacion-frente-al-hecho-de-violacion-sexual-a-nina-indigena-embera-por-par-te-de-miembros-del-ejercito-nacional>

Sánchez, J. (2020, 26 de junio). La Fiscalía no es solución para la impunidad. *La línea del medio*. Consultado en <https://lalineadelmedio.com/lafiscalianoessolucionparalaimpunidad/>

Semana. (2020, 14 de mayo). Corte Suprema no investigará a Angélica Lozano por mercar con Claudia López. *Semana*. Consultado en <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-suprema-no-investigara-a-angelica-lozano-por-mercar-con-claudia-lopez/671223>

Vicepresidencia de la República. (2020). *Discurso del presidente de la República, Iván Duque Márquez, durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República 2020-2021*. Consultado en <https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Discurso-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez-durante-la-instalacion-de-las-sesiones-ordinarias-del-Congreso.aspx>

