

Bogotá D.C., 25 de julio de 2019

Señor

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

Presidente de la República de Colombia

Ciudad

Ref.: Primer informe de la Comisión Presidencial de Excelencia Militar.

Respetado señor Presidente,

En desarrollo de la designación que recibimos de usted para integrar la Comisión Presidencial de Excelencia Militar, en los términos del Decreto 898 de 2019, procedemos a presentarle un primer informe de nuestras actividades, a modo de avance del Informe Final de noviembre próximo.

Este documento parte de una reflexión sobre el objeto de la Comisión y su alcance para, en seguida, hacer una mención de las actividades adelantadas desde su instalación hasta la fecha. Luego aparecen referencias conceptuales básicas sobre el Derecho de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, parámetros de revisión de la normatividad que regula el accionar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y que es la materia específica del análisis. Finalmente, la Comisión presenta las primeras conclusiones de su ejercicio y formula algunas recomendaciones dirigidas hacia la “*excelencia militar*”, que serán ampliadas y detalladas en el Informe Final.

El informe preliminar está principalmente centrado en las normas que regulan las operaciones de combate -desde las más generales hasta aquellas que se concretan en instructivos y órdenes- y los regímenes de evaluación de resultados operacionales así como de incentivos y

beneficios, y otros aspectos conexos. El Informe Final habrá de volver sobre estos temas.

1. La Comisión: el mandato y las tareas (Decreto 989 de 2019).

1.1. La Comisión Presidencial de Excelencia Militar fue creada por el Presidente de la República, mediante el Decreto 898 del 24 de mayo del año en curso. Además de su origen presidencial, fue diseñada como una instancia esencialmente independiente, esto es, autónoma en su trabajo y sus recomendaciones. Su carácter es consultivo y asesor, sin que las conclusiones a que arribe hayan de tenerse como vinculantes para el Gobierno. El trabajo de sus miembros es *ad honorem*.

1.2. Conforme a la instrucción presidencial plasmada en el Decreto 898 de 2019, es el objeto de esta Comisión *“revisar, orientar y recomendar al Gobierno nacional los ajustes a las diferentes disposiciones normativas que en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario hayan expedido las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia”*. En suma, es su cometido la evaluación de la normatividad operacional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a la luz del orden constitucional y legal, del derecho de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; y la consiguiente presentación de observaciones y recomendaciones de alternativas o ajustes a este cuerpo normativo al Gobierno Nacional. No corresponde a la Comisión fungir como órgano de instrucción o investigación de casos individuales o concretos ni formular juicios o conclusiones sobre la responsabilidad individual de miembros de la fuerza pública por sus actuaciones. Tal precisión precedió cada una de las reuniones que adelantamos y todo el trabajo de la Comisión.

1.3. Para la realización de esta tarea dispuso el citado Decreto como función básica de la Comisión, la de hacer una revisión de *“los documentos de política, manuales, protocolos, directivas y circulares, órdenes operacionales y demás documentos que hayan expedido el Ministerio de Defensa Nacional y las fuerzas Militares y de Policía a la luz del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos”*. En tal dirección, desde el primer momento el Ministro de Defensa puso a nuestra disposición la documentación descrita y aquella que fuimos solicitando, no sujeta a

reserva legal. Al encargo anterior se agrega el análisis de las mejores prácticas internacionales para la formación e impartición de lineamientos y órdenes operacionales; y la revisión de los instrumentos de capacitación y formación para la excelencia operacional.

1.4. Tiene claro la Comisión que la finalidad del trabajo encomendado a esta Comisión es la de *“fortalecer las disposiciones que propenden por el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”*, a partir de la revisión de la normatividad que regula la actuación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

1.5. Parte el Gobierno Nacional de que es fin esencial del Estado de Derecho *“garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”* y deber de todas sus autoridades civiles y militares (Constitución Política, art. 2). También de que los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Congreso forman parte del sistema normativo como bloque de constitucionalidad. Y que los sistemas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario son convergentes y deben ser aplicados concurrentemente en eventos de conflicto armado -internacional o no internacional-.

1.6. Como fundamento y principio orientador del trabajo de la Comisión Presidencial, reitera el Presidente de la República que *“el respeto a los derechos humanos y del derecho internacional humanitarios es un fin superior para las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de Colombia”*.

2. Metodología y actuaciones de la Comisión.

2.1. Como se expresó en la parte introductoria, este Informe Preliminar centra su atención en el cuerpo normativo aplicable a las operaciones de combate de las fuerzas militares. Para tal efecto, la Comisión ha revisado documentos de doctrina militar, directivas, manuales, circulares, órdenes operacionales, formatos de control operacional, etc., emanados del Ministerio de Defensa Nacional, que regulan y orientan las operaciones de combate y el uso de la fuerza. También ha examinado las normas legales, reglas y directrices con base en las cuales se realizan las evaluaciones de resultados operacionales -con sus respectivos indicadores de éxito

operacional-; se prevén y otorgan incentivos y beneficios al personal militar y de policía; y se decretan y pagan recompensas a civiles -no a miembros de la Fuerzas Militares, por mandato legal-.

2.2. Si bien la función de la Comisión tiene básicamente un alcance normativo, de revisión de las reglas operacionales de la fuerza pública frente a las normas de los derechos humanos y derecho internacional humanitario, entiende la Comisión que su cometido no se agota en la parte formal -lógica- del derecho operacional, sino que comprende además sus aspectos valorativo -axiología- y funcional -eficacia-.

2.3. De acuerdo con lo anterior, el análisis de las normas operacionales va más allá del sentido de su enunciado textual y de los mandatos u orientaciones allí expresados: podrá incluir reflexiones sobre los valores que contienen tales disposiciones, a la luz de los principios y fines para los que se hallan instituidas las fuerzas militares y de policía; y en algunos casos versará sobre el cumplimiento efectivo de las reglas operacionales por los miembros de la fuerza pública destinatarios de sus preceptos. En suma, la Comisión concibe la misión de revisión de la normativa operacional como una aproximación integral que da cuenta de su contenido formal, de los valores que materializa y de su eficacia o acatamiento.

2.4. Una vez instalada por el Presidente de la República, La Comisión procedió a realizar un acopio documental y a sostener reuniones de trabajo y entrevistas con autoridades ejecutivas del sector defensa y personal militar y de policía, autoridades judiciales, órganos públicos de control, organismos internacionales, expertos en derecho operacional y doctrina militar, organizaciones y asociaciones no gubernamentales, con el apoyo de la Secretaría Técnica a cargo del doctor Felipe Ortegón, así:

- La primera reunión de la Comisión se realizó el día 27 de mayo de 2019, con la asistencia del señor Ministro de Defensa Nacional, doctor Guillermo Botero Nieto, la Viceministra de Defensa, doctora Diana Abaunza, el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Luis Fernando Navarro, el jefe del Estado Mayor Conjunto, General Ricardo Jiménez Mejía, el Comandante del Ejército Nacional, General Nicacio de Jesús Martínez, el Comandante de la Armada Nacional, Almirante Evelio Ramírez y el Comandante de la Fuerza Aérea, General Ramsés Rueda, el Director de la

Policía Nacional, General óscar Atehortúa, y los asesores del Ministerio de Defensa doctores Fernando Lozano y Daniel Cortes. y los altos mandos militares y de Policía.

- El día 30 de mayo de 2019, se realizó una reunión de la Comisión a la que asistió la Viceministra de Defensa, doctora Diana Abaunza, el Inspector de las Fuerzas Militares, Mayor General Jorge León González y los directores jurídicos de las diferentes fuerzas y de Policía.

- Reunión del día 5 de junio de 2019, con la Viceministra de Defensa, doctora Diana Abaunza, y miembros de las diferentes fuerzas.

- El día 6 de junio de 2019, la Comisión se reunió con la Asociación Colombiana de Oficiales Retirados -Acore-, presidida por el General Retirado Jaime Ruiz.

- El día 7 de junio de 2019, tuvo lugar una reunión con el Director de la Comisión Colombiana de Juristas, doctor Gustavo Gallón.

- El día 11 de junio de 2019, la Comisión escuchó al Inspector General de las Fuerzas Miliars, Mayor General Jorge León González.

- El día 17 de junio de 2019, la Comisión se reunió con el Jefe de la Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR-, Christoph Harnicsh, el asesor jurídico José Serralvo y el asesor Pascal Pinot.

- El día 19 de junio de 2019, la Comisión se reunión con el Presidente del Tribunal Penal Militar, Coronel Retirado de Navío Julián Orduz Peralta.

- El mismo 19 de junio de 2019, la Comisión se reunió con la Viceministra de Defensa, doctora Diana Abaunza.

- El día 20 de junio de 2019, la Comisión sostuvo un encuentro con las señoras Jaqueline Castillo e Idalií Garcerá, integrantes del grupo Madres de Soacha.

- El día 27 de junio se produjo la entrevista con el señor Fiscal General de la Nación (E), doctor Fabio Espitia Garzón.

- El mismo 27 de junio la Comisión se reunió con la Presidenta de la Jurisdicción Especial de Paz, doctora Patricia Linares Prieto, y con el magistrado Danilo Rojas.
- El día 2 de julio, la Comisión se entrevistó nuevamente con magistrados de la JEP Catalina Díaz, Alejandro Ramelli y Óscar Parra.
- El 3 de julio la Comisión escuchó a los Generales Retirados Mario Montoya y Óscar González.
- El 9 de julio la Comisión se entrevistó con la Comisión de la Verdad, con su Presidente Francisco De Roux y algunos de sus integrantes.
- El día 10 de julio, la Comisión se entrevistó con el doctor José Quintana, funcionario de la Cancillería.
- El día 10 de julio la Comisión también se reunió con el señor Procurador General de la Nación, doctor Fernando Carillo Flórez.
- Adicionalmente, la Comisión realizó múltiples reuniones para la organización y desarrollo de su trabajo.

Al señor José Miguel Vivanco, Director para las Américas de Human Rights Watch, se le formuló un cuestionario y la Comisión está a la espera de su respuesta.

De la misma forma, al señor Carlos Negret, Defensor del Pueblo, se le formuló un cuestionario relacionado con los temas que analiza la Comisión y la Comisión está a la espera de su respuesta.

3. Conclusiones y recomendaciones preliminares.

Conclusiones preliminares

3.1. Parte la Comisión de la visión expresada por el Presidente de la República en el acto de su instalación: *“el respeto a los derechos humanos y*

del derecho internacional humanitarios es un fin superior para las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de Colombia”.

3.2. Para la Comisión, el conjunto normativo-operacional de las fuerzas militares y de policía de Colombia, expresado en leyes, decretos, resoluciones, circulares manuales, instructivos, órdenes operacionales, circulares, documentos, formatos y documentos de derecho operacional y doctrina militar, en general y *prima facie*, guarda armonía con los principios y reglas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario -DIDH y DIH-. La evolución normativa de las últimas dos décadas ha constituido un trascendental progreso.

3.3. Destacamos que las normas, reglas, indicaciones y procedimientos regulatorios y orientadores de las operaciones de combate, significan un avance importante de adecuación a los estándares requeridos para la garantía y protección de los derechos humanos. Singularmente, subrayamos los siguientes elementos de ese complejo normativo, entre otros:

- i) La definición de los objetivos estratégicos de las Fuerzas Militares y de Policía en función, principalmente, de: la soberanía, independencia e integridad territorial; la protección de la población; el control institucional del territorio; preservación del agua y protección de los recursos naturales (Documento: *“Política de Defensa y Seguridad”*, 2019; Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Consejería de Seguridad Nacional).
- ii) La opción por la menor letalidad, al privilegiarse en la medición de resultados operacionales *“las desmovilizaciones colectivas e individuales sobre las capturas, y de éstas, a su vez, sobre las muertes en combate”*, especialmente enfocadas en los cabecillas de las organizaciones criminales (Directiva 300-28 de 2007, del Comandante General de las Fuerzas Militares).
- iii) La minuciosa regulación de la conducta militar en encuentros armados a través de las *“Reglas de Enfrentamiento Relativas al Uso de la Fuerza”*: respecto del concepto de objetivo militar, uso de la

fuerza letal, prohibición de ataque a personas que han dejado de participar “*directamente*” en las hostilidades -heridos, rendidos, capturados, enfermos, personal sanitario o religioso-, como desarrollo detallado de estándares internacionales prescritos en los Convenios y Protocolos de Ginebra y en declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- iv) La figura del “*Asesor Jurídico Operacional*” con la función de realizar una supervisión jurídica previa e integral del planeamiento, ejecución y evaluación de todas las operaciones militares.
- v) La concreción de la asesoría jurídico-operacional en la “Matriz de Viabilidad Operacional”, que siempre debe ir anexa a la orden de operaciones (Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares, Disposición 019 de 2015).
- vi) Acompañamiento de la Policía Judicial en todas las operaciones militares para atención de “*actos urgentes*” -inspección del lugar, de cadáveres, entrevistas e interrogatorios, recolección e identificación de elementos materiales probatorios-, para mayor transparencia, integridad de las operaciones y preservación de la prueba técnico-científica (Directivas 10 y 19 de 2007 del Ministerio de Defensa Nacional).
- vii) Previsión legal -y no reglamentaria- del régimen de estímulos, incentivos y beneficios de las Fuerzas Militares (Ley 1862 de 2017).

3.4. Las conductas criminales en que incurrieron a comienzos de siglo miembros de los cuerpos armados de la fuerza pública, como actos de abuso de poder o uso indebido de la fuerza o, peor aún, homicidios fuera de combate presentados luego como resultados operacionales, no encuentran asidero en el derecho militar entonces vigente ni lo encontrarían en el que rige en la actualidad, como tampoco en vacíos u omisiones del derecho operacional. Por el contrario, tienen inequívocamente el carácter de transgresión a este complejo normativo, que consideramos estrictamente apegado al principio de legalidad.

3.5. Más allá del enunciado formal de los cuerpos normativos operacionales, advierte la Comisión que los estándares de respeto por los derechos humanos fueron gravemente transgredidos en los casos de homicidio de civiles presentados como muertos en combate, que se dieron en el pasado por cuenta de algunos miembros de la fuerza pública. Estos crímenes abominables han generado indecible sufrimiento a las víctimas, escándalo y horror a la consciencia colectiva de los colombianos, y causado profundo daño a las instituciones a las que fue confiado el monopolio de la fuerza. El fenómeno que empezó a presentarse en los años ochentas del siglo pasado, creció en las décadas siguientes y registró una caída vertical desde finales del 2008.

3.6. El informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la Asamblea General de la Organización del 2012, indica que durante ese año 2012 no se evidenció la ocurrencia de casos enmarcados como "*Falsos Positivos*". Los informes posteriores de la misma funcionaria carecen de referencia a hechos de esta naturaleza: si bien incluyen la mención de homicidios ocurridos en procedimientos de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional cuyo carácter aún no ha sido dilucidado, carecen aparentemente de la connotación de "*asesinatos de civiles para hacerlos pasar por guerrilleros muertos en combate*", definición utilizada por la Alta Comisionada en su momento acerca de lo que también denominó "*Falsos Positivos*".

3.7. Destacamos que el punto de quiebre de la curva criminal de los homicidios fuera de combate presentados como resultados operacionales, tuvo ocurrencia en octubre de 2008. Más que la eficacia normativa de las reglas operacionales entonces vigentes, lo determinante fue la decisión del Gobierno Nacional de entonces en cabeza del Presidente de la República de notificar al país la inadmisibilidad, investigación y sanción de estas conductas, acompañada de medidas drásticas de retiro de más de veintiséis altos oficiales, entre ellos tres generales. Observa la Comisión que estas normas, por sí solas, suelen ser insuficientes para combatir los males que se pretende enfrentar con ellas, y que la mayor eficacia es resultado de los actos gubernamentales demostrativos de voluntad política inequívoca.

3.8. En relación con los documentos operacionales sobre exigencias o mediciones de resultados que han sido objeto de polémica pública en

tiempos recientes (Formato de Planeamiento de Objetivos; Cincuenta Órdenes de Comando -punto 2, sección de operaciones-, del Ejército Nacional), considera la Comisión que tales instructivos no autorizan, prohíjan, permiten, sugieren ni inducen a conductas criminales constitutivas de homicidio de civiles presentados como muertos en combate, conocidas como ‘falsos positivos’. De una parte, el *“Formato de Planeamiento”*, al solicitar a los comandantes de unidad la formulación de objetivos hacía referencia a *“afectaciones”* entre las que podían figurar bajas en combates con grupos armados o delictivos organizados (GAO/GDO), prefiriéndose en todo caso las desmovilizaciones y las capturas, y debiendo ser apreciadas en el marco de las directivas y manuales de derecho operacional y en el contexto operacional mismo. De otra parte, el documento *“Cincuenta Órdenes de Comando”*, al no exigir *“perfección”* sino un *“60% o 70% de credibilidad o exactitud”* para realizar operaciones, no estaba haciendo referencia a la tolerancia de un margen laxo de error en la realización de una operación ni invitando a la temeridad, sino, al grado de calificación de la información e inteligencia disponibles para acometerla, con la indispensable consideración de que en estos casos las operaciones deben ceñirse estrictamente a los principios de distinción, precaución y proporcionalidad del derecho internacional humanitario y las normas operacionales que los desarrollan.

3.9. Tras concluir que los contenidos polémicos del *“Formato de Planeamiento de Objetivos 2019”* y de las *“Cincuenta Órdenes de Comando del Ejército Nacional 2019”*, no promovían *per se* la ocurrencia de ‘Falsos Positivos’, dados los terribles antecedentes ya mencionados de años anteriores, la Comisión halló imprecisas determinadas expresiones que, apreciadas fuera del contexto teórico-operacional, generaron equívocos y, por ello, estimó infortunada la expedición de tales contenidos en los instructivos mencionados, de lo que dio cuenta la preocupación en algunos sectores de la opinión pública nacional e internacional. Considera, en consecuencia, un acierto haber procedido a su retiro o derogatoria, en la idea de que *“no haya la más mínima duda de la excelencia operacional de nuestras Fuerzas Militares y de Policía”*, tal como lo ha expresado el Presidente de la República.

3.10. Registra la Comisión que, específicamente desde enero del 2019 hasta la fecha, no ha hallado queja, denuncia o noticia indicativas de la posible reproducción de este fenómeno atroz de los ‘Falsos Positivos’, cuya ‘No

Repetición' es un propósito nacional y de Estado que debe ser materia de la más continúa y estricta vigilancia.

3.11. Preocupa a la Comisión el significativo número de investigaciones en curso contra miembros de la fuerza pública en la Fiscalía General de la Nación y en la Procuraduría General de la Nación, por casos de violación a los derechos humanos y al Derecho Internacional humanitario, las cuales deben ser apreciadas en su dimensión por el Gobierno Nacional. Podríamos señalar lo mismo de los casos de que preliminarmente se ocupa la Jurisdicción Especial para la Paz y de los que han sido objeto de informes por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional.

3.12. Sobre estas consideraciones y en garantía de No Repetición de este fenómeno execrable como imperativo moral -Ni uno Más, Nunca Jamás-, la Comisión formula sus recomendaciones preliminares.

Recomendaciones preliminares

3.13. Es importante reexaminar y actualizar los sistemas de medición de resultados operacionales de la fuerza pública a la luz de las nuevas realidades del fenómeno criminal que se presenta en Colombia, tras la desmovilización de organizaciones ilegales paramilitares y guerrilleras de los últimos tres lustros y la emergencia o resurgimiento de otras organizaciones armadas, a partir de los objetivos estratégicos ya definidos en la *"Política de Defensa y Seguridad"*, 2019.

3.14. Los sistemas de medición de resultados operacionales deben incluir criterios expresamente vinculados al Plan de Atención Oportuna -PAO- (Decreto 2137 del 19 de noviembre del 2018), en orden a la prevención y protección individual y colectiva de grupos amenazados, de acuerdo con las particularidades de los territorios que corresponda, para continuar avanzando en la seguridad y protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Y, adicionalmente, profundizar en el desarrollo de indicadores de éxito operacional relacionados, por ejemplo, con la percepción de seguridad ciudadana, la movilidad en carreteras y la navegabilidad fluvial, la normalización de la actividad económica y niveles de protección del agua y el ambiente.

3.15. Debe asegurarse que las reglas sobre estímulos e incentivos operacionales de las fuerzas militares y de policía se hallen alineadas con la realización de los objetivos estratégicos y los indicadores de medición de resultados revisados.

3.16. Considera la Comisión que el fortalecimiento del control interno en las diversas áreas de la Fuerza Pública es indispensable para lograr mayores niveles de efectividad de la normativa operacional, hacer más visible su actividad y prevenir al máximo la ocurrencia de conductas apartadas del DIDH y el DIH.

3.17. En desarrollo del principio de “*obediencia debida*”, es altamente recomendable reforzar las garantías y protecciones para el subalterno que asume el deber de negarse al cumplimiento de una orden manifiestamente inconstitucional o ilegal, dentro de la idea de un sano espíritu de cuerpo basado en criterios de lealtad institucional, jerarquía legítima y honor militar.

3.18. Recomienda la Comisión proceder a la organización de las normas en materia de seguridad y defensa mediante la compilación de la legislación dispersa y la ordenación del sistema de fuentes legales y administrativas, al tenor las incorporaciones ya realizadas del DIH y el DIDH. La efectividad y los límites del monopolio estatal de la fuerza, la seguridad jurídica de los miembros de las fuerzas militares y de policía, así como la divulgación entre la ciudadanía de los principios y fundamentos de la Doctrina Militar, serían beneficios innegables de esfuerzo normativo.

3.19. La Formación y Capacitación de los miembros de fuerza pública es un factor decisivo para la interiorización creciente y plena de los principios y valores que inspiran la actividad operacional del Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional y la Policía Nacional, y el eficaz cumplimiento de sus normas. Será objeto del Informe Final.

3.20. El Informe Final será presentado el mes de noviembre de 2019.

Firmado
ALFONSO GÓMEZ MÉNDEZ

Comisionado

Firmado

HERNANDO YEPES ARCILA

Comisionado

Firmado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Comisionado

FELIPE ORTEGÓN PULIDO

Secretario Técnico