

# Informe Primera Fase

Diciembre 2008



Justicia



DDR



Políticas Públicas



## Informe Primera Fase

Diciembre 2008



## **Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax**

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) es una fundación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo contribuir a la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos. CITpax asume que la búsqueda de la paz duradera implica la puesta en práctica de acciones de transformación social, desarrollo y fortalecimiento institucional.

Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax  
C/ Felipe IV, 5 – Bajo izq. 28014 – Madrid, España  
Tel.: +34 91 523 74 52  
Fax: +34 91 524 00 67  
e-mail: [toledopax@toledopax.org](mailto:toledopax@toledopax.org)  
Web: [www.citpax.org](http://www.citpax.org)

Observatorio sobre DDR y la Ley de Justicia y Paz  
Calle 79 B N° 8 – I I. Bogotá, Colombia  
Tel.: +57 1 317 81 34  
E-mail: [info@citpaxobservatorio.org](mailto:info@citpaxobservatorio.org)

Diseño de portada: Nuria Ayarra  
Diseño y maquetación: Mediatrex, SL.  
C/ Palacios, 5. 28039, Madrid  
Imprenta: Fotomecánica Fas. S. A.  
Avd. de la Industria, 13  
28760 - Tres Cantos, Madrid. Tel: 918 063 394  
Fotografías: Jesús Abad Colorado (“Desmovilización del Bloque Bananero” y “Niño desplazado”)  
© **Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax. 2008**  
Todos los derechos reservados. La reproducción, comunicación y distribución del informe, en forma total o parcial, podrá realizarse siempre que se incluya la debida referencia al documento original.  
Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de los autores. En ningún caso pueden ser atribuidas a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.  
*Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página*  
Web: [www.citpax.org](http://www.citpax.org)

# Índice

Agradecimientos .....	5
Presentación .....	7
Resumen ejecutivo .....	13
Parte I: Área de Justicia .....	21
Parte II: Área de DDR. Diagnóstico sobre el proceso de desmovilización y reintegración en la región Caribe .....	77
Parte III: Área de Políticas Públicas .....	109
Política de tierras en el marco de la Ley de Justicia y Paz .....	143
Áreas de trabajo: etapas de desarrollo y metodología .....	173



# Agradecimientos

Durante la consolidación del Observatorio y el desarrollo de las actividades de seguimiento y análisis del proceso de desmovilización y reintegración y la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, en esta primera fase, hemos contado con la invaluable colaboración de diversas instituciones colombianas. Así, en primer lugar, queremos agradecer la disposición y el interés de las siguientes instituciones que facilitaron el intercambio de información con el Observatorio, así como por su contribución al análisis y la elaboración de recomendaciones y conclusiones:

La Vicepresidencia de la República de Colombia  
La Fiscalía General de la Nación  
La Procuraduría General de la Nación  
La Alta Consejería para la Reintegración

La conformación del Observatorio y su puesta en marcha ha sido posible gracias al inestimable apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID–, y a la Oficina Técnica de Cooperación en Colombia, con sede en Bogotá.

En la elaboración de este informe ha sido clave la colaboración de las siguientes entidades:

Desde el Área de Justicia, queremos agradecer la facilitación de documentación y acceso del equipo de trabajo a las audiencias de versión libre a:

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Los fiscales de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, dirigida por el doctor Luis González, y en especial, a las sedes de la Unidad de Justicia y Paz en Bogotá; Medellín, coordinada anteriormente por la doctora Nubia Chávez Niño y actualmente por el doctor Eduardo Moreno; y Barranquilla, coordinada por la doctora Zeneida López, así como también a la Relatoría de la Unidad.

En particular, destacamos la contribución de los fiscales designados para el taller de reflexión en el que se consideró el análisis que el área de Justicia ha realizado para el informe de la primera fase del Observatorio, y que son, además de los coordinadores de las sedes regionales de la Unidad de Justicia y Paz anteriormente nombrados, la doctora Patricia Hernández, el doctor Francisco Álvarez y el doctor Carlos Gordillo.

Desde el Área de Desarme, Desmovilización y Reintegración, queremos agradecer la disponibilidad y contribución para el diagnóstico en la región Caribe de:

En el departamento de Córdoba, el Secretario de Gobierno, la Asesora de la Secretaria de Gobierno, el Gerente del Centro de Servicios de la ACR en Montería, el Enlace psico-social en Tierralta, el Enlace SAME en Montería y el Responsable de la Policía Comunitaria.

En el departamento de Magdalena, el Secretario Privado de la Alcaldía de Santa Marta, el Coordinador de la Oficina de Atención a Población Vulnerable en Santa Marta, el Alcalde de Fundación, el Secretario de Gobierno de Fundación, el Gerente del Centro de Servicios de Santa Marta, el Enlace psico-social, el Enlace SAME, el Responsable de la Policía Comunitaria en Fundación y el Enlace de la Policía Comunitaria en Santa Marta, el Secretario de Gobierno de Ariguaní, el Gerente del Centro de Servicios de la ACR en Ariguaní, el Comandante (E) de la Policía de Magdalena y el Enlace de la Policía Comunitaria.

En el departamento del Atlántico, el Secretario de Gobierno de Soledad, el Asesor del Secretario de Gobierno de Barranquilla, el Gerente del Centro de Servicios de la ACR, el Comandante de la Policía del Atlántico, el Responsable de la Policía Comunitaria, el Encargado de la SIPOL y el Enlace de la Policía Comunitaria.

En el departamento de Cesar, la Alcaldesa (E) de Valledupar y el Centro de Servicios de la ACR en Valledupar.

Desde el Área de Políticas Públicas, queremos agradecer la imprescindible colaboración de:

La Unidad de Justicia y Paz del Ministerio del Interior y Justicia de Colombia.  
El equipo de gestión de información de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración.  
La Procuraduría Delegada preventiva en materia de derechos humanos y asuntos étnicos de la Procuraduría General de la Nación.  
La Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, y en especial, el grupo de gestión de información.  
La Unidad de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación.  
El sub-equipo de consultas sociales de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.  
El programa de reincorporación de menores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.  
La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Queremos también agradecer la colaboración inestimable que desde el inicio de este proyecto han prestado Luis Peral, asesor y facilitador asociado del Centro Internacional de Toledo para la Paz, por su entusiasmo en la concepción misma del proyecto y su apoyo decidido en su puesta en marcha; y, Lucía Nieto, experta en evaluación de políticas públicas, por su incondicional ayuda y disposición para consolidar las herramientas de trabajo y seguimiento de las materias objeto de análisis por el Área de políticas públicas. Asimismo agradecemos a David Aponte su trabajo como monitor en la etapa piloto del área de Justicia para el diseño y puesta en práctica de las herramientas de seguimiento al proceso judicial. Y a Alba Marcellán el soporte incansable y cotidiano de este proyecto.

Son muchas otras instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil las que nos han apoyado y con quienes hemos comenzado a trabajar para la segunda fase del proyecto. A ellas también todo nuestro agradecimiento con la certeza de que los frutos de esa fase se verán muy prontamente.

# Presentación

Este informe es el producto de un trabajo de investigación esforzada y un análisis riguroso. Pero sobre todo, en tiempos donde ni la estadística ni el ejercicio empírico garantizan verdades, y en contextos de tanta complejidad y escenarios inevitablemente politizados, es también el producto de una serie de difíciles y delicados equilibrios. Observar es un esfuerzo de aproximación objetiva. Pero la observación es innegablemente un ejercicio activo y no puede ser neutral. En nuestro caso, observamos desde un credo, esto es, con convicciones y un mandato propio como referentes. Apostamos por el proceso, si bien creemos que se juega a diario su legitimidad y debe cumplir con requisitos muy exigentes. Y trabajamos desde la certeza de que no se observa para evaluar y poner una calificación, ni para medir el éxito en función de baremos externos, pues Colombia tiene mucho que enseñar –y lo hace constantemente- en diferentes contextos. El propósito pues, no es el del mero diagnóstico. Allí también buscamos difíciles equilibrios entre el apoyo del proceso, el acompañamiento a los actores relevantes, la crítica constructiva y la generación de espacios de intercambio y de canalización de diversas reivindicaciones y propuestas concretas.

## Los inicios

La idea y los primeros pasos vienen de mucho atrás. Pero estos proyectos son empresas de largo aliento. La idea se gestó en Madrid en el verano de 2005 y se consolidó en Bruselas en el verano de 2006. De la supuesta necesidad de una comisión política de verificación, pasamos a constatar, con funcionarios de la Comisión y el Consejo europeos, que la complejidad del proceso dificultaba una lectura y comprensión cabales en ámbitos internacionales. Y que, por otra parte, la excesiva carga política de la discusión nacional trascendía fronteras e impedía una mirada pausada y la consecuente definición estratégica de los posicionamientos y las contribuciones de esos actores multilaterales e internacionales.

La comunidad internacional, se ha convertido, y de manera creciente, en un actor más en los procesos de paz, de transición y en los conflictos internos. Y, no obstante, las respuestas tampoco están claras allí fuera. Este es un proceso de construcción conjunta y de doble vía. No hay modelos ni recetas deducibles de la normativa ni las prácticas internacionales. En algunos casos hay indicios mínimos. Pero cuando, como en el caso colombiano, esos mínimos normativos son ampliados e incluso en muchos casos mejorados por las normas internas, la responsabilidad de resolver los dilemas conaturales a este tipo de procesos es entonces enteramente nacional. Esto es, de la aplicación de los marcos legales (y en ello coincidimos con la opinión de entonces, hoy aún vigente, del Consejo Europeo) depende la legitimidad y el éxito del proceso; no de la Ley de Justicia y Paz en sí.

De aquellas primeras reflexiones, hace ya algunos años. Y con el ritmo vertiginoso del cambio que caracteriza a Colombia, ya parecen siglos. Pero las motivaciones iniciales persisten e incluso se han reforzado: el proceso es cada vez más complejo y el entorno más politizado. Y el foco internacional cada vez más atento, más presente y, en algunos casos, más exigente.

Así, estemos o no de acuerdo –y deberíamos estarlo-, el siglo XX consiguió, si no en la práctica sí al menos en el mundo de los principios y de las normas, la victoria de la civilización sobre la barbarie. Tras los trágicos hechos que protagonizaron la primera mitad del siglo en Europa, la segunda parte se caracterizó por un proceso progresivo de afirmación de valores universales mínimos, cuyo respeto se estableció como imprescindible para garantizar un orden internacional pacífico. Los derechos humanos han sido los protagonistas de este proceso. No sólo los Estados asumieron obligaciones de respeto y protección de los derechos, cuyo incumplimiento debería ser sancionado, sino que también los individuos se han convertido en sujetos de responsabilidad penal internacional cuando las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario no son adecuadamente juzgadas al interior de los Estados.

Es cierto que muchos procesos de paz y transiciones a la democracia en el mundo tuvieron lugar cuando aún la comunidad internacional no había fijado los listones y exigencias mínimas, básicamente, en materia de enjuiciamiento de los criminales y de efectividad de los derechos de las víctimas, y que por ello contaron con un margen mayor de negociación. Pero en eso consiste el avance de la historia: no es posible apelar a viejas reglas de juego que ya han perdido vigencia; no estamos en 1945, ni en 1976, ni aún en 1986 ó 93.

También es cierto que los hechos no han ido a la par con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, o del derecho penal internacional. Pero no nos queda más remedio que promover su respeto y castigar su incumplimiento. No es posible renunciar a los principios, no es posible detener el curso de la historia y con él, el fortalecimiento de los derechos.

Como se observó en el largo proceso de definición del marco jurídico básico, el margen de negociación política es cada vez menor: Los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación han dejado de ser moneda de cambio. En definitiva, el horizonte está trazado: la aplicación e interpretación de esta Ley deben estar guiadas por lo que hoy en día se entiende como el marco normativo mínimo que regula las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario y los derechos de las víctimas. Ésos son los contenidos llamados a llenar los vacíos de la Ley y sus sucesivas regulaciones al momento de su implementación.

El Observatorio nace entonces con una vocación práctica. La Corte Constitucional colombiana –que no instancias internacionales, aunque sí en línea con los mínimos definidos por éstas- decidió y decide los principios y directrices, el alcance y los límites. Al ejercer el control de constitucionalidad sobre la Ley 975 de 2005 introdujo en 2007 las precisiones necesarias que permiten afirmar su conformidad con criterios no sólo constitucionales sino también internacionales. Así, reconocido desde entonces como un marco jurídico respetuoso de los principios y exigencias propios de un proceso que incorpora elementos de justicia de transición, justicia penal internacional y políticas de reincorporación, reparación y construcción de verdades históricas, el desafío se vio trasladado a la práctica, a su aplicación. Pues es en el trayecto donde se define la conformidad real con esos principios.

El camino de la aplicación de la Ley lo han constituido, hasta hoy, una pluralidad de procesos convergentes y paralelos: las investigaciones de la Fiscalía y las versiones libres; los esfuerzos para crear programas viables y sostenibles de reincorporación para quienes depusieron las armas; los intentos por visibilizar, empoderar y apoyar a las víctimas. Pero también las normas reglamentarias son parte de la práctica, de la implementación de la Ley. Esto es, la agenda política que ajusta, reconduce e incluso modifica el trayecto inicialmente previsto. Ello, porque de la aplicación del marco legal son responsables muchas instituciones estatales. El éxito o el fracaso, se lo juegan los colombianos – y en gran medida también la comunidad internacional que junto con su legitimidad para intervenir en la definición de los mínimos y las pautas, debe también cumplir con su deber de acompañamiento y apoyo – no sólo en la aplicación de la Ley sino también en el desarrollo de mecanismos complementarios. Se lo juegan en la oportuna reacción frente al surgimiento de nuevos episodios de paramilitarismo; en los procesos de reparación colectiva e individual que no resulten necesariamente de la afirmación de un perjuicio derivado de un delito; se lo juegan en los juicios que consigan desvelar la verdadera titularidad de los bienes y terrenos que han sido sustraídos a las víctimas y la verdad sobre los colaboradores, facilitadores, instigadores y los que deciden en la sombra.

### **Las alianzas estratégicas**

Coincidiendo con el taller que organizamos en Bogotá en octubre de 2006 para fomentar el intercambio de fiscales y procuradores de justicia y paz con operadores jurídicos de tribunales internacionales, invitamos a varias instituciones a participar en un proyecto de creación de un mecanismo de seguimiento al proceso de Justicia y Paz. Debemos agradecer la constante receptividad y entusiasmo de quienes se sumaron sin dudar, en particular, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Alta Consejería para la Reintegración y la Vicepresidencia de la República, con quienes desde entonces iniciamos un diálogo muy constructivo. Hemos proseguido también el ejercicio de intercambio iniciado en Nueva York en 2005 con organizaciones de derechos humanos y víctimas. Esperamos que se amplíe y consolide en próximos días, a partir de un taller que el Observatorio ha convocado para diseñar un área específica y propia (además de su naturaleza transversal que ya se refleja en las áreas actuales de su trabajo), que recoja la mirada de las víctimas, sus percepciones y sus perspectivas del proceso, a través de indicadores de seguimiento que permitan conocer la valoración resultante desde sus prioridades y expectativas. Las instituciones y las organizaciones de víctimas son, pues, actores centrales del proceso y aliados estratégicos del Observatorio.

El CITpax, entidad foránea y europea, siempre ha expresado un profundo respeto y reconocimiento a la institucionalidad colombiana. A pesar de las dificultades y del carácter a veces selectivo –por temas y territorios- Colombia es un Estado de Derecho que cuenta con una sociedad civil madura, y en el que los procesos y las decisiones son vigilados, debatidos y criticados o aprobados desde el foro ciudadano. Las alarmas se encienden con cada nuevo suceso o interrogante en relación con un proceso completamente inédito y se suscitan profundos y difíciles debates políticos, jurídicos y en el seno de la sociedad civil. Así por ejemplo, cuando surgió el escándalo de la parapoltica o el de las extradiciones o, más recientemente, el de las ejecuciones extrajudiciales, han sido abordados en toda su extensión; y las diversas instituciones –desde los tres poderes del Estado- han asumido el papel que les corresponde. La oposición política convoca debates en el Congreso con el fin de pedir explicaciones al Gobierno y exigir la responsabilidad política de los errores; la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia inician las investigaciones penales que corresponde; la Procuraduría General de la Nación abre también los expedientes disciplinarios del caso. Por su parte, los medios de comunicación han contribuido a la búsqueda y difusión de información y a fortalecer la

opinión pública en el sentido de exigir resultados y respuestas claras.

En definitiva se trata de un sistema de pesos y contrapesos que funciona y en el que hay que seguir confiando para impedir que ciertas iniciativas pudieran alejar y desviar el proceso de las pautas constitucionales e internacionales.

La primera y más evidente conclusión es que éste es un proceso tremendamente complejo que no admite simplificaciones ni juicios globales e ideológicos. Y sin embargo, la paradoja es que esa complejidad no debe llevarnos a sobredimensionar el alcance y las posibilidades de un proceso que cuenta con muchos condicionamientos y limitaciones. Complejo sí, pero acotado; y de ahí que haya que ser aún más cautelosos con las expectativas. Por los difíciles dilemas que lo atraviesan.

## La complejidad y los desafíos

Éste es un proceso en el que Colombia pone mucho a prueba: la capacidad de sus instituciones para afrontar un reto de esta envergadura; la posibilidad de un proceso futuro con los demás grupos armados al margen de la ley; la viabilidad de crear espacios de pacificación en medio de un conflicto abierto; la oportunidad de construir verdades que cada vez parecen más históricas que judiciales, a pesar del mandato de la Ley de Justicia y Paz; la posibilidad de la reconciliación nacional a partir de la reparación a las víctimas, el esclarecimiento de la verdad y el enjuiciamiento de los responsables.

A pesar de la relevancia histórica, las limitaciones de la realidad exigen un balance que desagregue todos los elementos y no haga valoraciones grandilocuentes y globales que tiendan a la simplificación. Así, las valoraciones periódicas deben hacerse por partes y diferenciando los criterios políticos, los jurídicos y los penales. Distinguiendo entre una política gubernamental y un proceso de todo el Estado que requiere de la activa implicación de la sociedad civil. Y recordando que la Ley de Justicia y Paz establece un mecanismo fundamentalmente de justicia penal –si bien con ciertas especificidades– y que, por ejemplo, como se dijo en su momento en Colombia, es necesario distinguir entre las versiones y las estrategias de defensa de los paramilitares, por un lado, y la verdad judicial por otro. Para afrontar correctamente los riesgos de una verdad unilateral no contrastada e interesada.

La definición de espacios apropiados para cada propósito es, en esa misma línea, una tarea todavía en desarrollo. Hay que preguntarse si el foro penal debe permitir que surjan explicaciones históricas del fenómeno mismo del paramilitarismo o debe concentrarse en el esclarecimiento de los patrones criminales y las violaciones más graves de derechos humanos, identificando los planes de comisión masiva y sistemática de crímenes contra la población civil, identificando los móviles, la articulación de las organizaciones criminales y las circunstancias en que se llevaron a cabo. Y si, de manera complementaria, los esfuerzos del Ejecutivo deben enfocarse en llenar los vacíos y construir espacios de construcción de la memoria y de reconciliación.

Son ciertamente muchas las renuncias que asumió el país cuando avaló la Ley. Y puesto que sólo si el horizonte es definitivo, una sociedad golpeada por la violencia está dispuesta a hacer concesiones dolorosas, en el caso colombiano, en el que el conflicto sigue abierto, es un precio aún más alto porque este proceso no tiene como contrapartida la paz definitiva.

Pero no hay que perder de vista el norte, los objetivos por los que finalmente este proceso se inició y que deben estar siempre en la mira. Primero, obtener de quienes dejaron las armas una prueba clara de su voluntad auténtica de dejarlas y contribuir a la paz. De ahí, las condiciones de entrada, los requisitos de elegibilidad que deben seguir siendo verificados en las distintas fases del proceso por todas las autoridades competentes, de forma que los beneficios de la Ley sólo quedarán en firme una vez que el condenado haya cumplido con todos los requisitos legales y las obligaciones que le imponga el juez, de tal manera que, la colaboración con la justicia, la contribución a la paz, la entrega de información, la liberación de secuestrados, la entrega de bienes ilícitos y la reparación moral y económica de las víctimas, serán, entre otros, condiciones sine qua non para obtener finalmente la pena alternativa. Segundo, el esclarecimiento de los patrones sistemáticos de criminalidad, las circunstancias en que tuvieron lugar las más graves violaciones de derechos humanos, con la certeza de que no hay indulto posible para quienes cometieron delitos de esta envergadura. Tercero, garantizar a las víctimas la efectividad de su derecho a participar en todo el proceso, a recurrir las providencias, a aportar pruebas y, para ello, contar con facilidades en el reconocimiento de su calidad y en el acceso a los juicios. Cuarto, definir en el camino –estando a la altura de las expectativas que este proceso ha generado– los mecanismos más adecuados para garantizar la verdad no judicial, la reparación efectiva e integral y la restitución de los bienes y derechos de los que han sido despojados teniendo en cuenta que Colombia es el país que ocupa el segundo lugar en el ranking mundial de desplazamiento forzado. Una vez que está claro que

el escenario judicial es insuficiente y que la obsesión por el enjuiciamiento no responde a esas necesidades, como lo han demostrado la exigencia de un decreto sobre reparaciones, una Ley de víctimas y el clamor general por espacios no judiciales de construcción de la memoria histórica, ésta es ahora una tarea impostergable.

Para ello se requiere que a las autoridades encargadas de la investigación y el enjuiciamiento -que asumen una inmensa responsabilidad en este proceso- se sumen de manera decidida todas las instancias institucionales. Que se produzca una alineación del Estado, en un mismo bando con una causa común, es el requisito esencial para que el proceso pueda cumplir con los resultados esperados.

### **Las áreas de trabajo del Observatorio**

La observación es una empresa a largo plazo. Porque se trata de poder medir avances o retrocesos en un período de tiempo prolongado y respecto de una pluralidad de temas y actores de tal manera que se dé cuenta de la complejidad de un proceso de esta naturaleza y dimensiones. Ésta es sin embargo una primera fase. Y, adicionalmente, cada área lleva un recorrido propio y de longitud variable.

En Justicia, el trabajo se viene desarrollando desde hace más de un año. Comenzó con el diseño de los protocolos de seguimiento a las versiones, la asistencia a las mismas, el desarrollo de un mapa que permite seguir el proceso de Justicia y Paz identificando sus problemas jurídicos más complejos y los referentes de la normativa internacional. Tuvo lugar una fase piloto en la que se puso a prueba la metodología, el enfoque y la logística. El análisis presentado en este documento recoge las principales conclusiones, de fondo y operativas, derivadas de la asistencia y relatoría minuciosa a cincuenta jornadas de versión libre entre octubre de 2007 y septiembre de 2008 en Bogotá, Medellín y Barranquilla. Adicionalmente, a lo largo del año se han realizado talleres de intercambio y documentos especializados sobre cuestiones técnicas puntuales relevantes para el trabajo de la Fiscalía.

En Políticas Públicas, se han concentrado los esfuerzos en el análisis, también cualitativo, de la agenda de gobierno que ha influido y en muchos casos determinado el devenir del proceso. Temas como las extradiciones de los ex cabecillas de las AUC, los programas de reparación no judicial, la problemática de tierras y las políticas gubernamentales en relación con la administración de justicia o la reincorporación de los desmovilizados, son algunos de los objetivos de seguimiento. Adicionalmente, en esta Área se ha venido adelantando un trabajo a partir de una actividad de intercambio que se desarrolló conjuntamente con la Procuraduría General de la Nación en 2006 financiada por la Comisión Europea a través de FIIAPP-EUROsociAL. Se diseñaron más de 900 indicadores de seguimiento de los ámbitos de DDR, administración de justicia, verdad judicial, memoria histórica, reparación judicial y administrativa y gestión interinstitucional. Ese ejercicio, inmensamente valioso, se ha encontrado sin embargo con las naturales limitaciones del contexto. Ha puesto de manifiesto, sobre todo, que las normas y las ideas van muy por delante de las posibilidades reales, humanas e institucionales. Los 900 indicadores reflejaban las regulaciones, pero la información disponible, a tres años de la promulgación de la Ley de Justicia y Paz, es hoy por hoy insuficiente, y de difícil consecución. Seguiremos trabajando con la Procuraduría en ese empeño hasta el momento en que las condiciones permitan medir cuantitativa y minuciosamente los resultados del proceso.

En DDR, un Área con pocos meses desde su conformación, se ha trabajado en el diseño de metodologías que permitan en un futuro no sólo hacer un balance global del proceso, sino observar en las regiones las dimensiones reales del surgimiento de nuevos grupos en zonas de anterior influencia paramilitar; ahondar en los procesos de apropiación regional y local de las políticas de reincorporación; así como, entre otros, el seguimiento y valoración de los programas y proyectos de atención psico-social, educación y generación de empleo de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica.

Debemos insistir en que las víctimas son uno de los principales actores de referencia para el trabajo del Observatorio. Las tres áreas han trabajado desde el primer momento considerando el carácter transversal del tema de víctimas en todo el proceso. Sin embargo, desde hace pocos meses hemos iniciado un ejercicio para crear, adicionalmente, un Área que se dedique específicamente a la perspectiva de las víctimas y al seguimiento al proceso desde este enfoque particular. En próximos días tendrán lugar una serie de talleres con el fin de diseñar la metodología y los indicadores con organizaciones de víctimas. Ello, por supuesto, sin dejar de lado la transversalidad del tema en todas las actividades del Observatorio.

Los objetivos últimos del Observatorio, surgen pues, desde el reconocimiento de que es un proceso eminentemente colombiano. La confrontación y superación de las atrocidades del pasado, bien sea a través de juicios penales, comisiones de la verdad, esquemas de reparación administrativa, eliminación de la corrupción e

infiltración de grupos armados en las instituciones y, en general, una combinación de todos ellos, es una decisión que corresponde a cada país atravesando este tipo de situaciones y que depende en gran medida de su contexto sociocultural y político.

Así, el Observatorio cuenta entre sus propósitos el de aportar una mirada pausada, externa e independiente, que contribuya con sugerencias novedosas y alternativas derivadas de otras experiencias y otros contextos. Busca también, acompañar el proceso y tener un impacto en su desarrollo a través de recomendaciones concretas y aportaciones técnicas especializadas en aquellas cuestiones donde parezca necesario. Será también, como lo ha pretendido el CITpax desde sus inicios, un espacio de intercambio y diálogo, de búsqueda de puntos de encuentro entre posiciones opuestas en temas alrededor del proceso. Será, por último, una vía de canalización de otros proyectos que respondan a demandas concretas en el marco de Justicia y Paz.

## El informe de primera fase

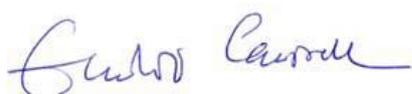
Como todos los proyectos de largo alcance y largo aliento, el Observatorio se desarrolla de manera progresiva. Si bien en esta primera fase y este primer informe el trabajo se concentró en ciertas temáticas y ciertas instituciones - en particular, la Fiscalía General de la Nación y la Alta Consejería para la Reintegración-, en la fase que ahora iniciamos ampliaremos el alcance en cuanto a los contenidos y las alianzas institucionales, así como con las organizaciones de víctimas y aquellas propias de la sociedad civil. Entre otros, el hecho de que los procesos judiciales avancen hacia la formulación de imputaciones y cargos, obliga a un trabajo enfocado también en el Ministerio Público y los tribunales. La Ley de víctimas, igualmente, marcará pautas en relación con el proceso de Justicia y Paz que habrá que incorporar en el análisis.

En este informe, el Área de Justicia recoge las principales conclusiones, de fondo y operativas, resultado de la observación y asistencia a cincuenta versiones libres en Bogotá, Barranquilla y Medellín. El papel del fiscal en las diligencias de versión libre, la auto-representación de los postulados y las percepciones de las víctimas son algunos de los temas que se abordan. En el entendido de que a pesar de que se trata de un proceso de grandes dimensiones y con objetivos muy ambiciosos, cuestiones tan importantes como la efectividad de los derechos de las víctimas y su dignificación se ven afectadas por la práctica cotidiana en el marco de los procesos judiciales, este apartado abarca con detalle los aspectos logísticos, operativos y tecnológicos de las diligencias de versión libre.

El Área de DDR hace un diagnóstico, a partir de entrevistas a autoridades locales, de policía y centros de servicio de la Alta Consejería para la Reintegración, de la situación de la región Caribe tanto en relación con la desmovilización, como con la apropiación a nivel local del proceso de reincorporación.

El Área de Políticas Públicas, finalmente, hace una valoración del proceso observando los cursos de acción que desde el gobierno y las diferentes ramas del poder público se han trazado y que han terminado por fortalecer o debilitar el adecuado desarrollo del proceso. Incluye una contribución especial que analiza la política de tierras en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

Finalmente, el CITpax reitera su determinación de continuar con el desafío de acompañar y dar seguimiento al proceso de DDR y la aplicación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia, con el ánimo de facilitar la aproximación desde el ámbito internacional a una realidad particularmente compleja, así como de contribuir a la conformidad del proceso con los estándares internacionales en materia de justicia de transición, reincorporación a la vida civil, derecho penal internacional y los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas.



Emilio Cassinello  
Director General  
CITpax



Claudia Medina  
Directora de Proyectos  
CITpax



# Resumen ejecutivo

## Área de Justicia:

### *Sobre el papel de la Fiscalía en las diligencias de versión libre*

1. La envergadura del proceso ha sobrepasado la capacidad de respuesta institucional y ha generado una sobrecarga para la Fiscalía General de la Nación. La Fiscalía ha debido afrontar sin los recursos suficientes y asumiendo en algunos casos funciones que no le corresponden exclusivamente, desafíos operativos y jurídicos de un proceso inédito en Colombia. No obstante, lo importante del proceso es que genera, desde el punto de vista internacional, sus propios estándares internacionales.

2. El hecho de que el conflicto armado interno siga vigente condiciona los procesos judiciales en el marco de Justicia y Paz, si bien no de manera tangible necesariamente. La participación de las víctimas y la credibilidad misma del proceso se ven afectados por el surgimiento de escándalos directamente relacionados con la dinámica de la guerra como es el caso de los “falsos positivos”, o el caso de la extradición, por parte del poder ejecutivo, de varios jefes paramilitares que estaban vinculados al proceso de Justicia y Paz.

3. La posición y papel de los fiscales se puede ver en ciertos casos determinada por las estrategias judiciales empleadas por los versionados, propias de escenarios altamente politizados. A pesar de que en principio se trata de un proceso de sujeción voluntaria, algunos desmovilizados han empleado una defensa de ruptura, esto es, como en la famosa defensa del caso Milosevic, el sindicato no acepta el tribunal que lo juzga; la sanción penal es irrelevante pues el objetivo es convertir el juicio en un escenario político, de auto-proclamación de ideales políticos y denuncia de las instituciones. El fiscal se enfrenta así a un “enemigo del juego”. Otros versionados adoptan una defensa de connivencia, es decir, aceptan el tribunal pero apelan a las garantías judiciales para lograr un mejor resultado respecto de la decisión final. En este caso, el fiscal se enfrenta a un “falso jugador”.

4. Hay diferencias estructurales en las versiones de jefes paramilitares y jefes o comandantes guerrilleros, mientras que en el caso de los denominados “patrulleros” o “guerreros” de uno y otro lado, o actores con rangos muy inferiores, la aproximación a las diligencias es muy similar:

5. También afecta las posibilidades de acción del fiscal y la forma cómo enfrenta la audiencia, la manera en la que los versionados se ven y representan a sí mismos, cómo conciben su actuación en el marco del conflicto, y los mecanismos que utilizan para explicar –sea justificando o excusando– sus crímenes. El curso del proceso será diferente si el versionado adopta alguna técnica de neutralización y demuestra su falta de voluntad en el sometimiento a la Ley o si, por el contrario, muestra su compromiso con la Ley de Justicia y Paz.

6. Dentro de las argumentaciones que adoptan los versionados para su defensa judicial están: la exclusión de la propia responsabilidad, derivada de una auto-representación más como víctima que como sujeto activo de una conducta; la negación de la ilicitud de su conducta, por considerar que no se trataba de acciones proscritas sino generalizadas y apoyadas desde esferas de poder; y la negación de la víctima, cuando se refieren a ella como un enemigo que merecía un castigo.

7. Cada fiscal aborda las diligencias de versión libre de manera diferente, adoptando posiciones que van desde un activismo comprometido hasta una actitud más pasiva y que incide sobre la dirección efectiva de la audiencia. El papel del fiscal ejemplar puede deducirse de la actuación de aquéllos que se hallan en el primer grupo. Entre los rasgos y acciones principales de este grupo de fiscales, se encuentran:

- controlar y dirigir efectivamente la versión libre, incluso para garantizar el carácter libre y espontáneo de la manifestación del versionado;
- indagar y pedir aclaraciones sobre la narración, exigiendo claridad y sin dar por sentada ninguna información;
- propiciar un debate judicial favorable a un proceso de construcción de la verdad;
- confrontar las incoherencias notorias en el relato;
- indagar sobre la estructura de los bloques, sobre “líneas de mando”, sobre el denominado “superior jerárquico”, así como sobre los móviles de los hechos, los nombres reales de los autores y de las víctimas;

- desentrañar las dinámicas de privatización del ejercicio de la justicia penal que tuvieron lugar en las zonas bajo control paramilitar;
- distinguir las conductas que constituyen crímenes internacionales -con base en criterios derivados del derecho penal internacional y la normativa colombiana- de los crímenes comunes.

8. El lenguaje empleado por los versionados en las diligencias plantea al fiscal la tensión entre permitir un relato totalmente libre o limitar el uso de términos que tienden a descalificar a las víctimas o a trivializar y minimizar la entidad de los crímenes cometidos. Referirse a las víctimas como narcotraficantes, subversivos o dados de baja, es una forma de denigrarlas. El límite a la espontaneidad de la versión debe ser el respeto por las víctimas. La necesidad de propiciar espacios de reconciliación ante la ausencia de otros foros, es también un criterio a tener en cuenta a la hora de regular y dirigir la diligencia de versión libre.

9. También puede afirmarse, a partir de las actitudes concretas de varios de ellos, que los fiscales tienen una función pedagógica, tanto respecto de las víctimas como de los desmovilizados. En el primer caso, con el propósito de asistirlos y orientarlos en cuanto al propósito general y la mecánica de la diligencia, de tal manera que se garantice su participación en el proceso y la posibilidad de esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos. En el segundo, con el fin de promover una correcta denominación de los hechos (por ejemplo, homicidio en persona protegida, y no baja del enemigo), y para llamar la atención sobre el impacto de los crímenes, más allá, del mero recuento de hechos pasados.

10. Es imprescindible que los fiscales desarrollen una argumentación coherente con el derecho penal internacional, en particular, con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; que se apropien del lenguaje de los crímenes internacionales y de la tradición colombiana de delitos atroces; y que realicen de manera consistente imputaciones de aquellos delitos que constituyen crímenes internacionales como el reclutamiento de menores, la desaparición y desplazamiento forzados y los crímenes sexuales en contextos de conflicto armado interno. En este sentido se han emitido Memorandos de la Fiscalía y también se observa que cada vez más, los fiscales demuestran un dominio de este tipo de argumentación e interpretación de las conductas.

### ***Sobre las víctimas en la versión libre***

11. La Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, ha construido espacios de dignificación de las víctimas de los hechos ocurridos, propiciando escenarios de discusión desdramatizados y buscando hacer efectivo su derecho de acceso y participación en el proceso. Ha desarrollado también una función pedagógica comprometida y favorecido escenarios de reconciliación entre víctimas y postulados. No obstante, es urgente que se formulen políticas públicas desde las instancias gubernamentales para la creación de este tipo de espacios de reconciliación y programas concretos de dignificación de las víctimas en ámbitos judiciales y no judiciales.

12. La posibilidad de formular preguntas durante la diligencia de versión libre es fundamental a efectos de hacer efectivo el derecho de las víctimas a participar en los procesos, pues es allí donde pueden indagar por las circunstancias en las que fueron cometidos los crímenes de los que son víctimas. De ahí que el mecanismo empleado para este fin sea también esencial: el uso del equipo de comunicación avante para la formulación de las preguntas ha sido problemático por la falta de precisión y fidelidad del sonido, así como también, debido a que el contacto directo con el postulado genera tensión y en ciertos casos alteración por parte de las víctimas, impidiendo la correcta estructuración de los interrogantes. El formato escrito diseñado por la Unidad de Justicia y Paz, por el contrario, facilita la definición de las pretensiones de cada víctima y la identificación con mayor precisión de los crímenes que se pretende esclarecer. Para que sea efectiva, no obstante, esta herramienta debe ir acompañada de apoyo técnico y jurídico por parte de un funcionario del despacho fiscal.

13. La percepción de las víctimas respecto del proceso en general depende en cierta medida de su interacción con las instituciones y otros actores intervinientes en el proceso. La dispersión de la atención de algunos de ellos durante la diligencia, con el consecuente desorden y las interrupciones en las salas de víctimas, pueden conducir a la trivialización del proceso. La participación de los representantes de la Defensoría del Pueblo, los abogados de las víctimas y los representantes de otras organizaciones no gubernamentales, deben respetar en todo momento la solemnidad y formalidad de este espacio.

14. Las directrices del Fiscal General y la Unidad de Justicia y Paz en relación con el despliegue operativo y técnico para garantizar la seguridad de todos los sujetos procesales deben ser cumplidas con el mayor rigor. En particular, debe evitarse en todo caso la presencia de agentes del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –I.N.P.E.C.– en las salas de víctimas. Además de no quedar registrados, a diferencia de todas las otras personas que acceden a dichas salas, su presencia puede atemorizar o generar desconfianza a las víctimas. En el caso de las salas de versión, se deben explorar fórmulas para garantizar, por una parte, el cumplimiento del mandato de custodia de los postulados por parte de los guardianes del I.N.P.E.C. y, simultáneamente, la confidencialidad de la información.

#### ***Sobre aspectos técnicos y operativos***

15. Si bien debe reconocerse el decidido empeño de la Fiscalía para adecuar salas de víctimas durante las diligencias de versión libre, es fundamental que se eviten los episodios de improvisación de salas, utilización de espacios inapropiados para este fin y presencia de elementos extraños e inadecuados en las salas. En el mismo sentido, es esencial que las salas de versión estén dotadas de todos los elementos técnicos necesarios para grabar en audio y video la diligencia, así como para retransmitir las diligencias a las salas de víctimas con suficiente fidelidad en el sonido y nitidez de imagen.

16. Un número considerable de diligencias de versión libre se inician con retraso (desde 30 minutos hasta 2 horas). Los costos, tanto para la Fiscalía y para las demás instituciones intervinientes, como para las víctimas, son considerables. El programa metodológico, la posibilidad de las víctimas de formular preguntas y de los versionados de enunciar los hechos, se ven afectados por las dilaciones. En casos extremos de suspensión pueden incluso provocar la inasistencia de las víctimas en la nueva fecha.

17. Se observó que las labores de verificación e investigación establecidas en resoluciones del Fiscal General de la Nación, en relación con la información recopilada en las sesiones, antes de ser entregada formalmente a los medios de comunicación, es precaria o en algunas ocasiones inexistente. Esto implica un riesgo para la seguridad y una violación del derecho a la intimidad y el buen nombre de las víctimas y de los terceros involucrados en los hechos enunciados o confesados por el postulado. El límite de la intervención de los medios de comunicación en dichos escenarios debe ser la garantía de la intimidad, la reserva de la identidad y en general la seguridad de las víctimas como principales sujetos acreditados dentro del proceso de Justicia y Paz.

#### **Área de DDR:**

Del diagnóstico realizado en la costa Caribe, se puede inferir que el proceso de reintegración en la región ha presentado avances significativos tras la reformulación de la estrategia nacional, tomando como referencia no sólo a los desmovilizados sino también al entorno inmediato, y con el cambio de administraciones municipales y departamentales tras las elecciones de 2007. La ACR ha asumido esta situación como una oportunidad para motivar la participación activa de los nuevos mandatarios en la construcción de proyectos locales y regionales y la inclusión del tema en los planes de desarrollo municipales y en algunos casos, departamentales.

No obstante, persisten desafíos en el proceso de consolidación de la estrategia de reintegración a nivel local:

1. En algunos municipios los proyectos para la población desmovilizada han sido incluidos en el mismo rubro que la población vulnerable, siendo indispensable distinguir entre acciones dirigidas a desmovilizados, desplazados, comunidades receptoras, víctimas y otras poblaciones vulnerables a fin de atender las necesidades propias de cada colectivo.

2. Las acciones de apoyo y asistencia a las administraciones locales para el diseño y puesta en marcha de planes de desarrollo, así como de asignación de recursos económicos, requieren continuidad y fortalecimiento. Si bien la Ley 550 de 1999 ha supuesto la reestructuración del pasivo de los entes locales, la consolidación del proceso de reintegración de desmovilizados depende de la existencia de acciones sostenibles, adecuadas y eficaces a nivel local, que permitan seguir avanzando en el proceso.

3. Uno de los principales cuellos de botella del proceso ha sido la inserción laboral de los desmovilizados, debido a la falta de oportunidades o a falta de formación o capacitación en las áreas objeto de demanda laboral. En la región costa Caribe, la gran mayoría de desmovilizados con empleo formal han sido vinculados a los programas institucionales de la Policía Nacional o el Fondo de Prevención Vial, con un número estadísticamente insignificante en el sector privado. Como consecuencia, se ha incrementado entre los desmovilizados el empleo informal de manera notable, especialmente el mototaxismo. Por todo lo anterior, se hace necesario incrementar los esfuerzos por parte del gobierno nacional para incorporar al sector privado en la consolidación de una estrategia de generación de ingresos sostenible, incluyente y viable.

4. Se evidencia la necesidad de implicar a otros actores económicos y sociales teniendo en cuenta la deficiente respuesta del sector empresarial, la poca aceptación de las comunidades (que paulatinamente se ha ido modificando) y los escasos resultados en proyectos de generación de ingresos.

### **Área de Políticas Públicas:**

1. El proceso de Justicia y Paz avanza en medio de la más dura polémica y la más activa participación internacional. Se ha tratado de un proceso, de origen gubernamental, que ha activado las más fuertes posiciones en torno a cuáles deben ser los límites de un proceso hacia la paz. Esto es, las discusiones en torno a la disyuntiva sobre qué tanta justicia se debe sacrificar en aras de la paz o qué tanta paz hay que ofrendar para asegurar que la justicia permanezca como el más superior de los bienes públicos.

2. Se ha tratado asimismo de un proceso que, quizá como ningún otro, ha exigido a las instituciones colombianas. No solamente desde el proceso mismo de redacción y aprobación de la que terminó siendo la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), sino mucho más allá en la capacidad de las instituciones de trazar cursos de acción que mantuviera al proceso dentro de los estándares aceptados por la comunidad internacional.

3. Desde la perspectiva de las políticas públicas, se puede afirmar que globalmente, el proceso de Justicia y Paz ha evolucionado en la paradoja de la reinstitucionalización de la justicia y la fragilidad institucional. Esto es, un proceso que contribuye a restablecer los canales de la institucionalidad judicial en Colombia, al tiempo que pone en evidencia la frágil capacidad del gobierno para definir sus derroteros y para mantener los cursos de acción en función de esos derroteros que se ha trazado.

4. Desde la perspectiva particular de los procesos de desmovilización, desarme y reincorporación, el proceso de Justicia y Paz se ha visto obstaculizado tanto por las rigideces estructurales de la gestión gubernamental y de políticas públicas, como de las polémicas decisiones públicas de los altos funcionarios del gobierno y el Estado, que muchas veces reflejan una escasa voluntad, para contribuir en un mismo propósito: asegurar que el proceso logre su cometido: "facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación".







# PARTE I: ÁREA DE JUSTICIA

*Director: Alejandro Aponte*

Equipo:

Diana Medina  
Jorge Rodríguez

*Palacio de Justicia de Colombia, con sede en Bogotá.*

*En la historia colombiana, han existido tres edificios que han servido de sede al Palacio de Justicia. El primero fue destruido por un incendio durante los disturbios del 9 de abril de 1948, conocidos como el Bogotazo, tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. El segundo, fue destruido el 6 de noviembre de 1985 tras la toma del edificio por la guerrilla del M-19. Desde entonces, funciona el actual Palacio de Justicia, erigido en el mismo lugar que el anterior.*



## Introducción

Metodología

- a) Escogencia de las versiones libres a las cuales se asiste
- b) Los presupuestos generales del ejercicio de observación sistemática
- c) Estructura del informe del Área de Justicia

## Capítulo I: Actuación de los fiscales de la Unidad de Justicia y Paz

Reseña histórica del trabajo adelantado por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación

### 1. De la política y el derecho: los avatares de las técnicas procesales en escenarios extremadamente politizados

### 2. Actuación de los fiscales y tipos de estrategia judicial en escenarios politizados

### 3. El falso jugador y el enemigo del juego: dilemas de la actuación del fiscal frente al versionado

### 4. Sobre la auto-representación del versionado: del discurso político al genuino auto-arrepentimiento

### 5. El ámbito discursivo en que se mueve el proceso de Justicia y Paz: el poder de las palabras que nombran lo que se hace

### 6. Del activismo férreo al inactivismo o pasividad del fiscal

- a) El fiscal que dirige y domina la diligencia de versión libre
- b) Sobre el lenguaje y el manejo discursivo del postulado en Justicia y Paz
- c) Fiscalía y dinámicas de paraestatalidad
- d) La suplantación del aparato de justicia penal

### 7. El lenguaje utilizado en las audiencias: tensiones del discurso en dinámicas extraordinarias de poder

- a) El uso del lenguaje en el fiscal: tensiones y límites
- b) La crudeza del lenguaje en escenarios degradados
- c) Ejercicio de auto-representación discursiva y las denominadas "técnicas de neutralización"

### 8. Persecución penal nacional de crímenes internacionales: hacia la consolidación de un nuevo lenguaje jurídico-político

- a) La imputación consistente de crímenes internacionales
- b) Los códigos de honor y las leyes de la guerra
- c) Hacia una consistente discusión en torno de las conductas cometidas

## Capítulo II: Víctimas en la versión libre: un ejercicio de observación inicial

### 1. Fiscalía y víctimas: hacia una dignificación de la víctima

### 2. Sobre espacios de reconciliación que están por fuera de lo prescrito en las leyes y decretos

### 3. Intervención de las víctimas en la etapa de formulación de preguntas hacia el postulado

- a) Equipo de comunicación avante
- b) Formato escrito

### 4. Posición de las víctimas frente a las manifestaciones del postulado y en general sobre el desarrollo del proceso

### 5. Procesos de reconciliación vividos por las víctimas en el marco del proceso de Justicia y Paz.

### 6. Diversas formas de apoyo institucional a las víctimas

- a) Despliegue técnico y operativo para garantizar la seguridad de las víctimas como sujetos procesales
  - i) Presencia de los agentes del I.N.P.E.C. en las salas de versión y en las salas de víctimas durante el desarrollo de las diligencias judiciales
  - ii) Logística en la habilitación y adecuación de las salas de víctimas
  - iii) Habilitación contingente de salas de víctimas
  - iv) Presencia de elementos extraños al interior de las salas de víctimas

### Capítulo III: Aspectos técnicos y administrativos

#### 1. Infraestructura administrativa prevista para el desarrollo de las diligencias judiciales a cargo de la Unidad de Justicia y Paz

- a) Suspensiones y retrasos presentados al inicio y durante el desarrollo de las diligencias judiciales
- b) Inconvenientes de fidelidad en el sonido y de calidad de la imagen durante las diligencias judiciales
- c) Desempeño de los funcionarios de la Unidad de Justicia y Paz ante los recursos tecnológicos previstos

#### 2. Presencia de los medios de comunicación durante las diligencias judiciales de versión libre

#### 3. Estructura y funcionamiento de la página Web de la Fiscalía General de la Nación

### Reflexión final

### Capítulo IV: Glosario de expresiones utilizadas por los postulados en el desarrollo de las versiones libres

#### 1. Expresiones utilizadas por los dos grupos armados organizados al margen de la ley

- a) Organización del grupo armado ilegal
- b) Expresiones utilizadas para referirse a los hechos delictivos o al combate
- c) Otros términos

#### 2. Expresiones utilizadas por los grupos autodefensas

- a) Organización del grupo armado ilegal
- b) Expresiones utilizadas para referirse a los hechos delictivos o al combate
- c) Otros términos

#### 3. Expresiones utilizadas por la organización armada ilegal F.A.R.C.

- a) Organización del grupo armado ilegal
- b) Expresiones utilizadas para referirse a los hechos delictivos o al combate
- c) Otros términos

## Introducción

La Parte I del informe del Observatorio constituye un trabajo de observación cualitativa del desarrollo del proceso de Justicia y Paz. Se subraya la noción de seguimiento cualitativo, ya que no se trata de un seguimiento de carácter cuantitativo, ello en razón a límites objetivos relacionados con la dimensión del equipo de trabajo y, relacionado de hecho, además, con los propios objetivos del Observatorio y del Área de Justicia (en adelante, el Área). Cualitativo significa que se hace una observación de aspectos estructurales y de fondo relacionados con la aplicación práctica de la Ley de Justicia y Paz. No obstante, se hace también una observación de aquellos aspectos técnicos y administrativos que no son menores respecto de los aspectos relacionados con contenidos dogmáticos o jurídico-políticos, en la medida en que ellos ejercen un impacto permanente y cotidiano sobre la puesta en marcha de un proceso tan complejo.

Se trata de un análisis permanente y sistemático, de acuerdo con las posibilidades y límites del propio Observatorio y del desarrollo del proceso judicial. Es un estudio sobre la evolución del mismo, sobre los interrogantes que genera, sobre su impacto general frente al sistema judicial en conjunto, frente a escenarios posibles de reconciliación, frente a las posibilidades de hallazgo auténtico de verdades consistentes con el propósito más loable de la Ley de Justicia y Paz. Para el ejercicio de observación se tiene en cuenta siempre una perspectiva internacional. Dicha perspectiva no se agota, en ningún caso, en la mera comparación sin matiz de aquello que hoy, y muchas veces de manera equívoca, se denomina *estándar internacional*. Es decir, el proceso se analiza teniendo en cuenta las referencias internacionales –decisiones de tribunales internacionales, discusiones alrededor de la denominada justicia transicional o justicia en la transición, etc.–, pero no se adelanta de manera automática, sino que se hace respetando la propia tradición del derecho público colombiano, agobiado pero enriquecido también por situaciones extremadamente conflictivas, respetando así el contexto concreto, cultural, jurídico y político en el cual se aplica la norma. Aún más, el director del Área parte de la base, según la experiencia de acompañamiento del proceso, y según la misma experiencia como invitado a diversos foros internacionales, que el caso colombiano genera sus propios estándares, genera su propia especificidad en cuanto a los alcances y límites de procesos de justicia transicional, y en cuanto a los

alcances y límites de diversos mecanismos utilizados en esta lógica transicional. Ello es muy importante desde la perspectiva, por ejemplo, del trabajo de la Corte Penal Internacional respecto del caso colombiano, monitoreado de manera permanente por la Corte. Pensando en la perspectiva de aquello que se denomina “teoría de la recepción”, es importante aclarar que hoy se da un proceso en doble vía: la discusión internacional y todos sus matices, alimenta la discusión nacional, al mismo tiempo que ésta enriquece de manera considerable la discusión internacional.

Es cualitativo el proceso de observación, además, en la medida en que se analiza toda la información obtenida, sin posturas previas y sin prejuicios, siendo el mismo proceso de observación el que va generando los ítems y los temas que constituyen la fuente de este informe. Es decir, tanto el director del Área cuando asiste personalmente a las audiencias de versión libre, como los monitores, toman apuntes absolutamente sobre todo lo que ocurre en la audiencia sin perder detalle. Así, incluso a pesar de que no se trata de un seguimiento masivo, cuantitativo, en la medida en que se da cuenta de todo lo que ocurre en las audiencias presenciadas, el ejercicio de observación permite deducir consecuencias más generales acerca de estos hechos que se repiten, que constituyen situaciones transversales a la aplicación de la Ley. Incluso hechos muy aislados y excepcionales, deben generar aquellos correctivos necesarios.

El Observatorio tiene en cuenta, además, las diferencias culturales y de contexto que existen en las diferentes sedes en las cuales –por lo menos en las principales que han sido observadas– se aplica la Ley. Todo ello en función de una confrontación racional respecto de aquellas pautas normativas que regulan el proceso y de las instrucciones puntuales que ha dado la Fiscalía para el desarrollo coherente del mismo. Así, este primer informe se centra en la actuación de la Fiscalía por razones objetivas relacionadas con el proceso y por razones internas del funcionamiento del Observatorio. Las primeras se refieren al estado de avance del proceso mismo, en el que apenas se están iniciando las imputaciones, y en el que el papel protagónico lo desempeña la Fiscalía. Encuanto a las cuestiones propias del Observatorio, su implementación progresiva y en fases, requería comenzar con un alcance limitado para, poco a poco, ir ampliando tanto los ámbitos como las instituciones objeto de observación. (Debe tenerse en cuenta, adicionalmente, que la fecha de cierre del ejercicio de observación fue el mes de septiembre de 2008).

## Metodología

### a) Escogencia de las versiones libres a las cuales se asiste

El Observatorio, en el Área de Justicia y en lo que hace en primer lugar al seguimiento de las versiones libres y de algunas audiencias de imputación, opera de la siguiente manera: se escoge la audiencia a la cual se planea asistir; bien sea el director del Área o alguno de los monitores que componen el grupo de trabajo de acuerdo con los siguientes lineamientos<sup>1</sup>.

**Sobre las audiencias observadas:** La información recogida y que sirve de base para el presente informe, se ha obtenido de un número total de 50 sesiones a las cuales han asistido todos o algún miembro del grupo de trabajo. Éstas se contabilizan de la siguiente manera: cada sesión corresponde a un día en el cual ha tenido lugar la audiencia de versión libre. Es decir, una sesión no se contabiliza como la duración total de una audiencia programada. Por ejemplo, una gran mayoría de audiencias de versión libre, está compuesta por tres días. En nuestro caso, cada sesión, como se dice, se contabiliza como un día. Como se ve, a pesar de los meses concentrados, dedicados a la observación sistemática y al número reducido del equipo de trabajo, la muestra es representativa frente al objetivo trazado por el Observatorio. Representativa en un sentido cualitativo, porque el carácter minucioso y exhaustivo del ejercicio de observación permite hacer un análisis de fondo e identificar las actuaciones acertadas, las problemáticas y los riesgos. No sería representativo en tanto cuantitativo pues, por ejemplo, no se pretende establecer porcentajes ni grados de cumplimiento de los mandatos institucionales (tarea ésta que corresponde a los mecanismos internos de seguimiento desarrollados por las propias instituciones). Del carácter representativo de la información obtenida, dará cuenta, además y de hecho, la riqueza de los ítems con base en los cuales se ha dividido este informe.

**Sobre los actores desmovilizados:** Para adelantar un seguimiento verdaderamente cualitativo, no se escogen sólo aquellas versiones en las cuales estén implicados o sean versionados, los jefes paramilitares. También se han escogido, a propósito, audiencias que corresponden a mandos medios o a aquellos denominados “patrulleros”. Es así como en el caso de estos grupos, se ha asistido a versiones de cinco jefes o superiores jerárquicos como se los denomina hoy en derecho penal internacional –bien se trate de jefes

militares o de jefes políticos-, siete mandos medios con poder real sobre un número muy importante de actores armados y siete patrulleros. Dentro de este grupo final, se encuentran aquellos que en una gran mayoría de casos cometieron efectivamente los crímenes como autores materiales. Pero dentro de ellos, existen también algunas diferencias, algunos actuaron más como actores urbanos y otros como actores rurales. La información da cuenta del accionar de los dos tipos de patrulleros.

En el caso de la guerrilla, el Observatorio ha comenzado el análisis de las versiones que comprometen a guerrilleros, desde septiembre de 2008. Así, se ha asistido a la versión de una comandante de dos frentes, de dos miembros encargados de las “finanzas” de un grupo guerrillero y de un “miliciano”, tal como se denomina el caso de los combatientes urbanos. De esta forma, en la medida en que se han incorporado nuevos actores al proceso, se ha ampliado el objeto de observación.

**Sobre los fiscales asignados al caso:** Se aclara, de manera general, que el Área no escoge versiones en función del fiscal o la fiscal del caso. Ello, aunque ha coincidido un número importante de versiones adelantadas por la misma fiscal. Pero este caso coincidente, también es aleatorio. De todas maneras, es necesario aclarar, que en la medida de lo posible, se ha procurado dar seguimiento más sistemático a ciertos versionados, luego de comprobar la riqueza de información de todo tipo brindada por un mismo desmovilizado o “versionado”, como se le llama hoy, en las respectivas audiencias. Finalmente, se agrega que se han cubierto las sedes principales, es decir, Bogotá, Medellín y Barranquilla. En la segunda fase del Observatorio, que inicia en enero de 2009, se incorporarán al estudio del Área, otras ciudades satélites.

El director del Área, una vez se elige, de acuerdo con la programación, la versión a la cual se asistirá, confirma, directamente con el coordinador o coordinadora de la Unidad de la respectiva sede, su asistencia o la del monitor o monitora correspondiente. El coordinador o coordinadora de la sede, pone en conocimiento, a su vez, al fiscal o la fiscal del caso, la asistencia del miembro del equipo. En caso de que por alguna circunstancia ello no sea posible, o tratándose del caso de Bogotá en que la coordinación es directa del jefe de la Unidad Nacional, el consultor o el miembro del equipo, pone en conocimiento al fiscal del caso acerca de su

presencia en la sala de víctimas. Debe destacarse, a propósito y agradecerse muy sinceramente por ello, que el equipo de trabajo ha contado con el apoyo total de todos los fiscales de la Unidad y, de manera especial, ha contado con el apoyo irrestricto del jefe de la Unidad Nacional, de los coordinadores de sede y del propio Fiscal General de la Nación.

**Las relatorías de las sesiones como base de la información estudiada:** Una vez que el miembro del equipo de trabajo ha asistido a la sesión correspondiente, de manera ininterrumpida y durante toda su duración, redacta una relatoría exhaustiva y detallada al máximo, de todo lo que ha observado. Los monitores o el consultor no ingresan a la sala con equipos de computador o agendas electrónicas o grabadoras digitales, ingresan con cuadernos de apuntes y, como se ha dicho, recogen toda la información de manera minuciosa. Esta relatoría es desglosada, luego, en los diferentes ítems que componen este informe. Cada relatoría, de uso interno del Observatorio, contiene un relato continuo y cronológico sobre lo acontecido en la audiencia. Se hacen anotaciones textuales, entre comillas, de aquello que se considera más relevante. De esta forma y concretamente, una gran mayoría de citas que sustentan el presente informe en cada uno de sus ítems, es textual, corresponde a palabras o frases textuales pronunciadas por los postulados, por los fiscales y, cuando sea del caso, corresponde a expresiones adelantadas por los otros operadores del proceso.

Se trata de observaciones de todo tipo, de contenido jurídico y político –información sustancial para la observación cualitativa- y de tipo técnico o administrativo. El director del Área hace acopio de las relatorías, define temas comunes, concibe temas trasversales a las mismas, llena de contenido los ítems ya establecidos o crea nuevos ítems que van dando cuenta de la riqueza de lo discutido en las audiencias o sesiones (el Área ha desarrollado fichas técnicas y matrices con los respectivos ítems que sirven para reseñar de manera sistemática la información obtenida). Luego, en trabajo en grupo con todo el equipo, se adelantan discusiones de fondo sobre todo lo que es relevante. Más adelante, y como consecuencia general, se propician discusiones en conjunto con los equipos de las otras áreas del Observatorio, con Claudia Medina, que es la persona que propicia, desde la sede del CITpax en España, la coordinación institucional de las tres áreas, y se brinda la información pertinente al experto responsable del

tema transversal de las víctimas.

Es de anotar el hecho de que los aspectos principales presentados en el actual informe, fueron discutidos en el encuentro de agosto de 2008 de evaluación interna de la Unidad de Justicia y Paz y al cual se hará referencia en la introducción general al trabajo desarrollado por el Área y mencionar, con especial satisfacción, que varios fiscales han sido especialmente receptivos frente a algunas de las recomendaciones allí expresadas. Así, como se verá, el informe debe ser leído en perspectiva, y ha sido construido teniendo en cuenta la evolución que se ha generado al interior del propio proceso de Justicia y Paz. Las primeras audiencias estudiadas fueron de noviembre de 2007, las últimas en septiembre de 2008, y son muchos los cambios generados en esos meses. Se trata, como se ve, de un trabajo en plena evolución, más allá de su división, por estrategia metodológica, en etapas.

#### b) Los presupuestos generales del ejercicio de observación sistemática

El director del Área, no se ha acercado al proceso, con base en una especie de "deber ser", ni con pautas predefinidas o juicios *a priori*; al contrario, ha permanecido atento a considerar espontáneamente toda la información generada a instancia de las versiones libres. Ello, para evitar comparaciones frente a un supuesto debe ser, tratándose, sobre todo, de un proceso inédito. La observación ha sido completamente imparcial, objetiva y no existen prejuicios académicos o interés político de ninguna índole que condicione el sistema de observación planteado o su metodología. Con esta misma perspectiva obran, además, los monitores.

Ahora bien, no obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que este proceso ha sido acompañado y fundado de hecho, por numerosos decretos, resoluciones expedidas por el Fiscal General de la Nación, jurisprudencia constitucional y penal, y por memorandos del jefe de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Por esa razón, el equipo ha tenido en cuenta toda esta producción normativa y muy especialmente las resoluciones y memorandos, como base comparativa frente a la actuación adelantada por los fiscales, siendo incluidos en algunos casos los investigadores. Ello es especialmente importante, cuando se trata de aspectos administrativos o técnicos y el verdadero ajuste de los funcionarios a las decisiones que ha

tomado la Fiscalía. Las recomendaciones que se hacen en el informe, han tenido especial consideración de estas pautas regulativas, incluso, si es el caso, para reseñar cuándo pueden ellas mismas generar alguna confusión o cuándo son contrarias a las prácticas habituales de algunas sedes, o cuándo pueden surgir casos en los que se torna verdaderamente difícil aplicarlas.

Se agrega, además, que el estudio en detalle de la actuación de otros funcionarios que participan activamente en el proceso, como es el caso de los agentes del Ministerio Público o de abogados destacados por la Defensoría del Pueblo, se iniciará en la segunda fase del proyecto, a partir de 2009. No obstante, en algunos puntos específicos del informe, se ha hecho mención a estos actores del proceso, en especial a los abogados, cuando se ha hecho necesario en virtud de la posición de la víctima y de sus requerimientos particulares. Para ello, se han tenido en cuenta, en todo caso, regulaciones de la misma Fiscalía que dispone cuestiones atinentes al trabajo de estos profesionales de la defensa. Pero, como se dice, una ilustración en detalle de su actuación, se adelantará a partir de la segunda fase, teniendo en cuenta también, desde luego, la información obtenida previamente en la primera fase.

### c) Estructura del informe del Área de Justicia

El informe está dividido en tres capítulos. En el primero, se abordan aspectos sustanciales, de fondo, relacionados con la dinámica cotidiana del proceso de Justicia y Paz. No se trata, empero, de un estudio académico —aunque, desde luego, la aproximación a esta dinámica se adelanta con base en categorías y conceptos y en todo caso se trata de una reflexión a profundidad—, en la medida en que no es un estudio sobre el proceso de desmovilización o sobre las características particulares que puede tener un proceso de paz, o un estudio especializado sobre justicia transicional. Hay otros espacios para ello. Es un estudio con base en categorías generales, de dinámicas del proceso de Justicia y Paz, a partir de una observación detallada de campo.

El segundo y tercero, son capítulos con un contenido más técnico, no por ello menos importantes, desde luego, pero en los cuales el énfasis está más ligado a situaciones complejas relacionadas con el apoyo y asesoría a las víctimas, a la seguridad de los intervinientes en el proceso, a la adecuación de las salas de audiencias y de víctimas, al traslado de

los versionados a las audiencias, a la programación de las mismas, a las suspensiones, retrasos de las audiencias y a sus posibles razones, etc. Son aspectos fundamentales que son narrados de manera sencilla y sintética, con comparaciones y contrastes puntuales y pertinentes con la normatividad expedida sobre dichos aspectos, y con sugerencias o recomendaciones respetuosas que se hacen a la Fiscalía y, a través suyo, a otros funcionarios que inciden, directamente, como en el caso del Instituto Nacional Penitenciario, en el desarrollo práctico de la Ley.

Respecto de la forma en que se citan las sesiones con base en las cuales se ha elaborado el informe, se aclara lo siguiente: como se ha establecido previamente, cada sesión se reconstruye en una relatoría detallada que es de uso interno del Área. Los ítems se construyen con base en la información seleccionada y organizada de acuerdo con pautas metodológicas previamente definidas por el director del Área. Luego, en el caso del informe y frente a objetivos macro del mismo y no agotados en anécdotas o en aspectos excepcionales o detalles puntuales, se cita el mes y la ciudad en la cual tuvieron lugar las diligencias de versión libre, sin necesidad de citar al fiscal o la fiscal del caso o de citar el día y la hora exacta de la versión. Así se conserva la fidelidad del origen de la información, al mismo tiempo que se colocan los temas en una perspectiva macro y más compleja que permita tomar decisiones más estructurales.

Un hecho final muy importante debe agregarse a esta presentación general de la metodología seguida por el Área. Se trata de la reunión celebrada entre el director de la misma, su asistente y seis fiscales de la Unidad de Justicia y Paz, designados por el director de la Unidad, el 21 de noviembre de 2008 y en la cual se discutieron ampliamente los diferentes ítems que componen este informe. Fue una reunión fructífera, sincera y proactiva en la cual, en el marco de independencia que corresponde al Observatorio, se debatieron temas centrales de la dinámica diaria de aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

## Capítulo I: Actuación de los fiscales de la Unidad de Justicia y Paz

Reseña histórica del trabajo adelantado por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación.

Antes de entrar a desarrollar cada uno de los ítems que componen el presente documento y

que, por las razones mencionadas se concentra en el trabajo de la Fiscalía, es importante detenerse en la reseña del tiempo de trabajo desarrollado por la Unidad, especialmente en un periodo inicial de formación de fiscales especializados en el tema y de puesta en marcha, con toda clase de esfuerzos, del proceso. Por esta razón, si bien la Ley 975 se encuentra vigente desde 2005, el trabajo como tal de la Fiscalía, relacionado con la puesta en marcha de las versiones libres, comenzó mucho después y es por ello que este tiempo inicial debe tenerse en cuenta en el momento de adelantar cualquier análisis de la actuación de la Fiscalía. En diversos escenarios, sobre todo internacionales, la Fiscalía reclama el hecho de que se le exigen resultados teniendo en cuenta la vigencia de la Ley, pero no se le reconoce este tiempo que, si bien no es propiamente un “tiempo muerto”, fue empleado, como se dice, en la puesta en marcha de la Unidad y en la solución de toda suerte de problemas de carácter técnico y administrativo.

La Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación fue creada por el artículo 33 de la Ley 975 del 25 de julio de 2005, asignándole la función de adelantar las diligencias que por razón de su competencia, le corresponden a la Fiscalía General de la Nación, en los procedimientos establecidos en la Ley de Justicia y Paz. En este sentido, el artículo 33 de la mencionada Ley, indicó que “la Fiscalía General de la Nación destacará de su planta de personal, para conformar la Unidad Nacional de Fiscales para la Justicia y la Paz, los siguientes cargos: 20 Fiscales Delegados ante Tribunal<sup>21</sup>”.

Posteriormente, mediante Resolución n° 3461, del 13 de septiembre de 2005, se conformó la Unidad de Justicia y Paz y se iniciaron las gestiones para la consecución de los recursos logísticos, administrativos y el personal idóneo para conformar la Unidad. En este orden de ideas, cabe aclarar que la política de ingreso a la Unidad, debido a la especialidad de la labor encomendada, consistió en ascensos y traslados de funcionarios que ya trabajaban con la Fiscalía General de la Nación, en asuntos afines como derechos humanos, persecución de organizaciones criminales, secuestro, extorsión, entre otros. Dichos nombramientos y traslados se iniciaron en enero de 2006; sin embargo, el cargo de jefe de la Unidad fue asignado mediante Resolución n° 4423, del 30 de diciembre de 2005. Es importante, no obstante, señalar que la Ley 975 de 2005, nunca reguló la forma como debía ponerse en funcionamiento dicha Ley, no se estableció la estructura de la Unidad, sus

sedes, sus recursos logísticos, ni tampoco los medios como debían llevar a cabo sus funciones. De esta forma, el jefe de la Unidad debió gestionar la puesta en marcha de ésta, desde sus más mínimos detalles hasta la regulación del desarrollo de las versiones libres, acorde con los lineamientos de la Ley de Justicia y Paz.

Por otro lado, la consecución de los recursos económicos, logísticos y administrativos, tardó hasta junio de 2006. La estructura de la Unidad se encontraba compuesta por una jefatura, tres sedes las cuales eran Bogotá, Barranquilla y Medellín, una secretaría de desmovilización, un grupo de búsqueda de desaparecidos, y grupos satélites de policía judicial en Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Neiva, Medellín y Villavicencio.

Durante el transcurso del tiempo en el cual la Unidad de Justicia y Paz no tenía los recursos logísticos necesarios para su funcionamiento, debido a los trámites burocráticos que implicaba la concesión de recursos económicos para nuevas unidades en instituciones de Estado, se realizó la selección de personal y otras importantes labores. En este sentido, la cooperación internacional ha sido de suma importancia en el desarrollo del proceso de Justicia y Paz, debido a que dicha cooperación ha donado desde impresoras hasta avanzados equipos de exhumación de cadáveres, teniéndose en cuenta que en 2006, no existía presupuesto para la Unidad de Justicia y Paz.

Así, a medida que los funcionarios eran nombrados, se encargaron de asumir los casos de los desmovilizados bajo el amparo de la Ley 782 de 2002 y a ubicar la documentación e información sobre los 34 grupos de autodefensas conocidos en el país.

A cada fiscal le fue asignado el conocimiento de 3 o 4 bloques, a fin de documentar, tanto a los desmovilizados como a los no desmovilizados. De esta forma, los fiscales debieron identificar a qué estructura de autodefensas pertenecía cada bloque (A.C.C.U., A.C.M.M., A.U.C. o Independientes), el miembro representante de cada uno de los bloques, sus jefes militares, políticos y operativos. Así mismo, los fiscales debían conocer la génesis del grupo armado al margen de la ley, las razones de la creación del grupo (sociales, políticas o económicas) y cuál fue la primera acción que los dio a conocer (charlas con los pobladores, homicidios, secuestros u otras). Igualmente, debían indagar sobre la estructura

jerárquica, organización de los bloques y de cada uno de los grupos más pequeños que dependían de éstos, la georeferenciación de los mismos, los años de actividad delictiva en cada uno de los territorios y la transición de mandos en dichas estructuras. Del mismo modo, los fiscales investigaron las fuentes de financiación de los grupos armados ilegales (extorsiones, secuestros u otros) y los planes de inversión de los dineros adquiridos y ubicaron los bienes de las organizaciones.

Por otra parte, y afrontando los inconvenientes normales debido a lo reducido del personal y de los recursos logísticos que se tenían para aquel momento, los fiscales rastrearon los hechos atribuibles a cada uno de los bloques o grupos que investigaban, como son la violencia contra personas protegidas por el DIH y los casos de violaciones de los derechos humanos (masacres, torturas, violencia sexual, niños, mujeres, periodistas, miembros de Unión Patriótica o afro descendientes). De esta forma, en la medida en que nuevos fiscales iban siendo nombrados y se integraban a las actividades de la Unidad de Justicia y Paz, la información que había sido recogida se trasladaba a éstos, para que continuaran con la investigación. Éste es un hecho que debe resaltarse de manera especial. Los fiscales han hecho un verdadero trabajo de sociología y ello ha tenido y tendrá consecuencias fundamentales hacia el futuro: en un país como Colombia, en el contexto de un proceso tan complejo como es el de Justicia y Paz, el contenido de las categorías dogmáticas, lo dará la sociología. Es decir, si se va a imputar, como ha sido por ejemplo la tesis sostenida por el director del Área en conversatorios realizados con fiscales de la Unidad, con base en la tesis de autoría mediata en estructuras o aparatos de poder, es la sociología de los bloques, del superior jerárquico, de la organización de las máquinas de guerra, la que dará contenido a esta figura dogmática. Así, igualmente, se dará contenido a categorías dogmáticas ligadas a temas tan complejos como el desplazamiento forzado, la imputación de infracciones al derecho internacional humanitario, etc. Por esa razón, entre muchas otras, es tan importante este trabajo de sociología pura que hizo la Fiscalía en un momento clave de puesta en marcha de la Unidad. Además, este trabajo de sociología se ha venido enriqueciendo a medida en que avanza el proceso es absolutamente fundamental hacerlo también, por ejemplo, con el fin de evaluar fenómenos que, en el contexto de permanencia del conflicto armado interno, vienen ocurriendo: reactivación de grupos armados en zonas críticas, amenazas a víctimas, etc.

En ese periodo de fundación de la Unidad, se inició la búsqueda de los desaparecidos recurriendo a entrevistas con los miembros de los bloques privados de la libertad, dándole trámite a ciertos beneficios ordinarios por colaboración con la justicia, obteniéndose así información para la ubicación de varias fosas y dando como resultado la entrega de algunos restos a los familiares. También se solicitó información a nivel nacional de bases de datos de desaparecidos y de secuestrados, para establecer los hechos cometidos por los grupos investigados. La entrega de fosas comunes ha sido un tema absolutamente fundamental en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Desde el punto de vista de las relaciones y tensiones entre Justicia y Verdad, este aspecto es fundamental: si no existiera este proceso, probablemente no se hubiera sabido nunca de la existencia de estas fosas y de estas personas muertas y enterradas hace años sin conocimiento de sus familiares o allegados. El coordinador general de la Unidad de Justicia y Paz, Luís González ha emprendido la tarea relacionada con los desaparecidos, como un compromiso inalienable. Más allá de la previsión legislativa, relacionada con la exigencia a los desmovilizados para brindar información sobre el destino de las personas desaparecidas, el coordinador y jefe de la Unidad, ha convertido esta exigencia en una prioridad absoluta de su trabajo. Así, con la cooperación de diversos desmovilizados, para finales de 2008, se había informado sobre la existencia de 1.800 personas desaparecidas y se había dado la información del lugar en que reposaban. Para febrero de 2009, de estas personas desaparecidas, la fiscalía estaba comprometida en la identificación de cerca de 500 cadáveres que serán entregados a sus familiares. Es éste un proceso complejísimo, en el cual la Fiscalía ha invertido enormes esfuerzos y recursos económicos y humanos, y que culmina con la ceremonia, en el más serio sentido de la expresión, de entrega del cadáver o cadáveres a sus allegados

Para seguir con el recuento del trabajo de la Unidad, debe reseñarse que con fundamento en las Resoluciones 0235, del 6 febrero de 2006, y 0648, del 15 de marzo de 2006, la Unidad se encargó de la centralización del manejo de los procesos de desmovilización colectiva y del conocimiento de los casos de la Ley 782 de 2002, a partir de la versión libre.

Durante este lapso de tiempo (diciembre de 2005 a abril de 2006), también se inició la construcción de la base de datos de víctimas de los grupos

armados ilegales, remitiendo solicitudes a todas las organizaciones no gubernamentales (ONGs) con oficinas en el país y a otras entidades estatales para que enviaran la información que tenían sobre los hechos atribuibles a los grupos armados al margen de la ley. Igualmente, se trabajó en el diseño de los edictos emplazatorios para las víctimas, el formato de registro de hechos atribuibles, y la radio difusión de dichos edictos y su publicación en medios de comunicación de amplia circulación nacional, al mismo tiempo que se realizaron las actividades tendientes a la implementación de la línea telefónica gratuita 01-8000. A través de esta línea las víctimas reciben información sobre los trámites del proceso de Justicia y Paz.

Cabe resaltar, que la sentencia n° C-370 del 18 de mayo de 2006 de la Corte Constitucional, suministró numerosos parámetros a la Unidad de Justicia y Paz, sobre la implementación de la Ley 975 de 2005, puesto que hasta ese momento, todo lo que se había logrado era producto de la voluntad de los integrantes de dicha Unidad. En entrevistas realizadas por el director del Área a los fiscales de la Unidad, éstos coinciden en que el desarrollo de su trabajo, respecto de las versiones, prácticamente se encontraba en "suspense" hasta el momento en que la Corte Constitucional dictara su providencia que ha sido fundamental.

Para abril de 2006, se tenían registrados 28.500 desmovilizados colectivos, pertenecientes a 32 bloques, de los cuales se tenía su identificación total (número de cédula de ciudadanía, huellas dactilares, dirección de residencia, entre otros), su carta dental y una muestra de ADN.

Posteriormente, específicamente el 17 de agosto de 2006, llegó la primera lista de postulados proveniente del Ministerio del Interior y de Justicia, con 2.695 postulados de los cuales hasta diciembre de 2006, se habían ratificado 21 de ellos. Respecto de lo anterior, se debe destacar que el Decreto 2898 del 29 de agosto 2006, reglamentario de la Ley 975 de 2005, obligaba a los postulados a ratificar su voluntad de acogerse al procedimiento establecido en la Ley de Justicia y Paz, antes de dar inicio al trámite de la versión libre; sin embargo, el Decreto reglamentario 4417 del 7 de diciembre de 2006, modificó el anterior, señalando que la ratificación del postulado podría llevarse a cabo al iniciar la diligencia de versión libre y no antes de esta diligencia.

De esta forma, se inició el procedimiento de entrevistas a los postulados y el diseño del sistema de información interno de la Unidad, realizándose así la primera diligencia judicial de versión libre el 14 de diciembre de 2006, la cual fue realizada con una infraestructura logística mínima, mostrándose así el primer resultado visible para la opinión pública; sin embargo, como se ha establecido, las versiones libres son sólo una parte del trabajo realizado por los funcionarios de la Unidad de Justicia y Paz, especialmente por el jefe de la Unidad durante todo aquel año. Se repite la fecha: 14 de diciembre de 2006, es decir, un año y medio después de haberse expedido la Ley, tuvo lugar la primera diligencia de versión libre.

Para finales de 2008, las funciones de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, fueron desarrolladas por sus funcionarios, con las limitaciones inherentes a un proceso *sui generis* como el de Justicia y Paz; en vista de dichas dificultades, el Presidente de la República emitió el Decreto 122, del 18 de enero de 2008, mediante el cual modificó la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, creando nuevos cargos, entre ellos 39 de fiscal delegado ante tribunal. Ello implicó la consecución de más recursos para todos estos cargos, generando una reestructuración de la Unidad que tardó apenas pocos meses, puesto que la selección del personal se realizó de manera muy diligente.

En 2008, la Unidad de Justicia y Paz se encuentra conformada así: una jefatura, una secretaría general, una relatoría, un grupo de gestión documental, un grupo de gestión administrativa, un grupo de abordaje a víctimas, un grupo de sistemas de información, un grupo de beneficios jurídicos de la Ley 782 y una jefatura de policía judicial; de igual manera, hay tres sedes principales: Bogotá, Barranquilla y Medellín, y 50 grupos satélites de investigación dependientes de Cúcuta, Neiva, Villavicencio, Arauca, Ocaña, Florencia, Ibagué, Mocoa, Pasto, Tumaco, Yopal, Tunja, San José del Guaviare, el Carmen de Bolívar, Cartagena, Santa Marta, Montería, Bucaramanga y Cali, entre otros. Así mismo, existe una sub-unidad de exhumación de cadáveres, con 4 regiones: norte, occidente, sur y centro, en las cuales hay un fiscal encargado de las exhumaciones por cada región.

Al 24 de octubre de 2008 se habían iniciado 1.546 versiones libres, de las cuales han finalizado 1.193, se encuentran en curso 371 y otras se encontraban programadas para dar inicio en los próximos meses.

Para el 25 de noviembre de 2008, se han postulado 3.637 desmovilizados, de los cuales 1.186 no ratificaron su voluntad de acogerse a la Ley de Justicia y Paz; no obstante, se debe señalar que claramente llegan a la Unidad de Justicia y Paz nuevos postulados. De igual forma, se debe destacar que la labor de atención a las víctimas de los hechos atribuibles a los grupos armados ilegales, ha sido asumida por la Fiscalía desde el inicio del proceso; sin embargo, en este momento existen otras instituciones que realizan este trabajo, pero sustentadas en la base de datos y los lineamientos iniciados por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía.

Para 2008 ha tenido lugar una asignación presupuestal específica para la Unidad de Justicia y Paz; sin embargo, persiste la necesidad de nuevos recursos económicos para aspectos logísticos y administrativos que contribuirían al desarrollo del proceso de Justicia y Paz en Colombia.

Como se ve, se trata de un proceso monumental, el número de víctimas, sólo acreditadas, puede ascender a más de 160.000, según datos ofrecidos por la Unidad y es un proceso que ha sido afrontado por la Fiscalía, sin los recursos suficientes, asumiendo funciones que no le corresponden en principio o que no le corresponden enteramente, al mismo tiempo que ha tenido que acomodarse dicha institución a los más diferentes avatares de la coyuntura. No se puede perder de vista, además y ello es fundamental, que se trata de un proceso en el cual debe operar la administración de justicia, al mismo tiempo que se continúa viviendo una situación extremadamente conflictiva. Ello ha dado lugar a que, cuando se estudia el caso colombiano, en el contexto de la justicia transicional, no se haga referencia a la famosa categoría ya acuñada de “superación del pasado” –*Vergangenheitsbewältigung*– por medio del derecho penal, sino de una especie *sui generis* de intentos sumamente complejos de “superación” de un presente conflictivo.

### 1. De la política y el derecho: los avatares de las técnicas procesales en escenarios extremadamente politizados

Este tema más general puede ser abordado, desde el principio, con base en las siguientes preguntas: ¿Es posible hacer dogmática jurídico-procesal o dogmática sustancial en un proceso penal político? ¿Es posible articular una estrategia general para adelantar, por ejemplo, versiones libres consistentes, por parte de la

Fiscalía, teniendo en cuenta que se trata de procesos eminentemente políticos? ¿Es posible el desarrollo de una estrategia común de la Fiscalía teniendo en cuenta los avatares de la coyuntura y las presiones de toda índole frente al sistema judicial? Hay que tener en cuenta que en la comunidad jurídica del país y en el debate general alrededor de la aplicación de la Ley, desde el inicio y puesta en marcha del proceso de Justicia y Paz, se hizo referencia al hecho innegable de tratarse de un proceso penal político, haciéndose con ello referencia sobre todo a los orígenes del mismo, ligados a decisiones políticas del ejecutivo y del Congreso frente a la posible desmovilización de ciertos actores de la violencia política y social que vive el país, al hecho de tratarse de un proceso especial paralelo a la justicia penal ordinaria, con sus propias reglas de juego y sus propias variables de interpretación y de aplicación de las normas en escenarios de un conflicto degradado.

Se trata de preguntas fundamentales que expresan las tensiones y desafíos estructurales ligados a la dinámica cotidiana de aplicación de la Ley de Justicia y Paz: se trata de un proceso penal político, sobre él ejercen un impacto permanente las diferentes coyunturas, por ejemplo, el caso crítico de la extradición de jefes paramilitares ocurrida en mayo de 2008, los ataques permanentes del poder ejecutivo al sistema judicial, entre otros muchos avatares de la coyuntura. Además, debe considerarse una situación fundamental: el proceso de aplicación de la Ley de Justicia y Paz, debe entenderse en el contexto de las relaciones más profundas y problemáticas entre guerra y derecho, entre guerra y política. Son, en última instancia, las dinámicas de estas relaciones en el país, las que condicionan la aplicación práctica de la Ley. Desde luego, además, su dinámica está condicionada por el destino mismo del conflicto armado interno que soporta aún el país que hoy se expresa, además y entre otras formas profundamente degradadas, en las denominadas ejecuciones extrajudiciales, muertos fuera de combate, “falsos positivos” u homicidios en persona protegida en función de resultados que el aparato militar estatal está obligado a presentar en la dinámica de una guerra circular y trágica.

### 2. Actuación de los fiscales y tipos de estrategia judicial en escenarios politizados

El informe que se redacta, tiene como énfasis central la actuación institucional y, como se ha dicho, en el marco de la misma, de la Fiscalía; no es un análisis de la actuación de los “versionados”, como

se los llama hoy a los sujetos de aplicación de la Ley; pese a ello, no obstante, para poder observar con claridad la actuación de los mismos fiscales y partir del contexto general de interpretación reseñado anteriormente, es pertinente detenerse en aspectos relacionados con dichos actores desmovilizados. En esta dirección y sólo como un modelo interesante y gráfico, esta actuación puede abordarse desde una perspectiva conceptual a partir de la estrategia de la defensa en procesos penales políticos.

Se trata de la diferencia introducida, en un texto muy interesante redactado en épocas de acción política candente, entre *defensa de ruptura* y *defensa de connivencia*, a propósito de las estrategias judiciales seguidas en procesos políticos. La diferencia, introducida por un abogado conocido en el medio occidental por sus defensas de ruptura, puede ser útil para entender la estrategia seguida por los versionados —uno a uno habría que analizarlos y no en bloques o en conjunto—, y, a partir de esta estrategia, puede servir para ubicar algunos aspectos importantes de la actuación de los fiscales o, en todo caso, puede servir para establecer cuestiones fundamentales atinentes a cómo este funcionario maneja las audiencias de versión libre<sup>3</sup>.

Cuando un sindicado, en escenarios extremadamente politizados y más aún en el caso colombiano, donde la política se mezcla y se relaciona con la guerra, donde las relaciones entre guerra y derecho están presentes no sólo en el contexto de Justicia y Paz, sino en el trabajo por ejemplo de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, en el de los jueces especializados o en aquellos procesos donde se juzgan crímenes internacionales, un sindicado o imputado puede asumir, de acuerdo con la diferencia propuesta, una defensa de ruptura o una defensa de connivencia. En desarrollo de la primera, el sindicado no acepta, de entrada, el tribunal que lo juzga, lo desafía directamente, lo pone en tela de juicio; el caso de Milosevic ante el Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia, es un caso reciente e interesante al respecto; en Colombia, la posición asumida por ejemplo por la guerrilla del M-19 en la década de los 70 en el contexto de la justicia penal militar aplicada a civiles, es otro caso de ruptura. Y han existido decenas de ellos.

En virtud de la defensa de connivencia, el sindicado acepta, en principio, el tribunal que lo juzga; no obstante, su apelación a las garantías y derechos, al respecto por dichas garantías judiciales,

se usa estratégicamente con el propósito de lograr un mejor resultado judicial y político. En virtud de la primera, la sanción penal se hace indiferente; lo principal es convertir el juicio en un escenario político, de auto-proclamación de ideales o de fines políticos, mientras que en la estrategia de connivencia —sin que esta expresión indique en ningún caso un concepto peyorativo— se busca un mejor resultado respecto de la decisión final. Pero lo importante es entender que en las dos estrategias se trata, sobre todo, de escenarios politizados y que una estrategia puede comenzar siendo de una forma y transformarse en otra, ellas son móviles y pueden cambiar de acuerdo con coyunturas políticas concretas.

Se podría advertir que, siendo la Ley de Justicia y Paz una especie de ley de sometimiento, una especie de ley en la que, en todo caso, hay un presupuesto de sometimiento voluntario a la misma —de hecho la escena judicial de versión, presupone que sea “versión libre”—, no daría lugar, en términos más ortodoxos, a una defensa de ruptura; es decir, no habría espacio para que los sometidos a la Ley, pusieran en tela de juicio el tribunal —llámese en principio Fiscalía, pero comprenderá en su momento a todo el sistema judicial de Justicia y Paz—, justamente por encontrarse voluntariamente sometidos al proceso. Pero ello no es necesariamente así o no lo es tan matemáticamente, ya que puede ocurrir y de hecho ha ocurrido, que un desmovilizado utilice el proceso judicial como auto-proclamación de una fe política, como auto-justificación pura y simple de actuaciones criminales, como vehículos de afirmación política; o, que lo use como escenario de denuncia permanente de instituciones estatales, cuando a su juicio éstas no estuvieran cumpliendo con las mismas reglas de juego de Justicia y Paz.

Nuestro interés, además de la observación en la práctica de estos hechos fundamentales, está particularmente ligado a la actuación del fiscal cuando se asumen diversas posturas por parte de los versionados. Por ejemplo, en algunas versiones adelantadas por un jefe paramilitar acusado siempre de ambigüedad en su actuación —entre una militancia férrea como autodefensa y una propensión a la mera criminalidad común de un narcotraficante, jefe finalmente extraditado, éste sorprendía con su permanente denuncia a las instituciones estatales, carcelarias, al poder ejecutivo y, muy particularmente, a la Unidad de Fiscalías de Justicia y Paz—. Horas enteras se fueron en estas consideraciones altamente politizadas y de denuncia permanente. Ello, además y desde luego,

repercutió sobre el fiscal del caso, que fue llevado en momentos a perder el manejo real de la audiencia.

En otros casos, aunque el fiscal o la fiscal dirija efectivamente la audiencia, el postulado adelanta críticas muy certeras y concretas, ya no a la Fiscalía, sino y sobre todo, al poder ejecutivo. Por ejemplo, en una audiencia adelantada en mayo de 2008 en Medellín, el postulado, haciendo referencia al caso tan delicado de Mapiripán, señaló su inconformidad frente a “los secretos” que el gobierno nacional mantiene, a su juicio, sobre el desarrollo de la masacre, inquiriendo, además: “¿Por qué el gobierno nos quiere callar?”

Hay algunos versionados que cuestionan el hecho de que el gobierno no haya postulado a otros miembros de bloques, o que cuestionan el tratamiento carcelario, el aislamiento que, a juicio de ellos, conspira contra la búsqueda de la verdad (audiencia del 27 de agosto en Medellín). Otros critican de manera general, no sólo a la Fiscalía, sino al aparato judicial en conjunto. Se han detectado casos, incluso, en que los versionados, de manera irónica, critican decisiones del aparato judicial, por considerarlas completamente distantes de los hechos y de las personas involucradas, cuestionan la inoperancia estructural del sistema respecto de los actos que cometieron.

En este sentido, agregan que cualquier resultado frente a la verdad real de lo acontecido, se debe más a su voluntad, que a las precarias investigaciones del aparato judicial penal (audiencia de noviembre de 2007 en Barranquilla). Este hecho debe leerse, desde luego, en función de una paraestatalidad generalizada en múltiples territorios, que hizo extremadamente difícil la actuación de la justicia penal: en lugares donde el derecho no ha sido territorializado, en los cuales ha operado de facto una sustitución privada del aparato estatal, la administración de justicia no encuentra los presupuestos fácticos para poder operar. No sobra nunca recordar una gran condición del derecho público para el funcionamiento de las instituciones estatales: la paz es la condición fáctica para el funcionamiento del derecho; la condición misma de validez de la norma jurídica, es la paz. Ella no existe de una manera generalizada en el país y ello coloca a las instituciones en una situación de crisis permanente.

En relación con la paraestatalidad, el Observatorio y el Área han presenciado audiencias en las cuales los versionados alertan sobre los verdaderos centros de poder que han estado detrás de la actuación de

ellos que son los que afrontan los procesos; según numerosos versionados, el aparato de justicia debe buscar aquellos actores que son los que detrás de los crímenes y de los escenarios de horror, propiciaron estas consecuencias de una paraestatalidad generalizada. Se cita, por ejemplo, la siguiente narración: “las Autodefensas no éramos los únicos delincuentes de este país; nosotros no actuábamos de manera marginal e independiente, puesto que existían en todo el país, personas con poder político, económico y militar que nos apoyaban en nuestras actividades delictivas” (audiencia de junio de 2008 en Medellín). Sin duda, el tema central de la denominada “parapolítica” se sitúa en esta perspectiva.

La cuestión concreta es la siguiente y es lo relevante en este informe: ¿Tiene el fiscal realmente el dominio de la audiencia? ¿Es él realmente el que controla la diligencia de versión libre, el que la conduce, el que la guía a un resultado concreto? Según las directrices de la Fiscalía, debe haber un equilibrio entre, por un lado, la dirección de la versión que corresponde al fiscal y, por otro, el carácter voluntario, espontáneo y libre de la expresión del postulado. Igualmente, según se trate de la primera o la segunda sesión de la versión, la intervención del fiscal y su determinación en la indagación de los hechos varía. No obstante, en la práctica, como se verá en próximos apartados, muchos factores influyen en la actitud y posicionamiento del fiscal en la versión libre, de tal manera que no se trata de un patrón único de actuación en relación con el control efectivo sobre la diligencia.

### 3. El falso jugador y el enemigo del juego: dilemas de la actuación del fiscal frente al versionado

La respuesta a esta pregunta depende de muchas circunstancias, una de ellas se relaciona directamente, como se ha dicho, con la posición adoptada por el versionado. No se trata, sin embargo, respecto de esta posición, del expediente simple y simplista, de establecer si él colabora con la justicia o no, sino de establecer qué tipo de posición asume por principio ante la Fiscalía y ante el proceso judicial en sí. Una consideración adicional puede servir para dar más claridad al aspecto que se estudia. En un bello libro dedicado al estudio del juego como un hecho cultural inherente al ser humano y a la sociedad humana, el historiador holandés, Johan Huizinga diferencia, en relación con el juego político, entre el “enemigo del juego” y el “falso jugador”; mientras el primero busca una sustitución del juego político y social, de tal manera que no acepta las reglas del mismo, el segundo

sería aquel que no busca sustituir las reglas del juego, sino alterarlas, aún si es con métodos ilegales, para obtener una mejor posición en el mismo<sup>4</sup>.

En el contexto general de los avatares propios que sufre la decisión política ligada a procesos de paz o de desactivación de máquinas de guerra, se puede decir en principio y sólo como referencia histórica, que los enemigos del juego serían las guerrillas y los falsos jugadores, los narcotraficantes y paramilitares; hoy, sin embargo, todo se mezcla, tanto desde el ámbito puramente decisionista del poder ejecutivo que asume procesos de paz, o de los jueces en su concepción del “otro”, como desde el ámbito de lo puramente fáctico –desde los actos adelantados por los actores-, hasta la manera cómo los propios actores se miran o se representan a sí mismos.

No obstante este hecho concreto, sigue siendo, por lo gráfica que es la diferencia, una herramienta interpretativa interesante para distinguir, por ejemplo, en el marco de Justicia y Paz y a pesar de que es una ley muy distinta a las aplicadas hasta ahora a las guerrillas, el comportamiento entre desmovilizados de la guerrilla y desmovilizados de grupos paramilitares. Pero también es interesante aún para diferenciar matices entre los mismos desmovilizados paramilitares.

Así, la diferencia entre defensa de ruptura y defensa de connivencia, puede ser acompañada por la diferencia entre el falso jugador y el enemigo del juego. Pero, ello, como se dice, se mezcla incluso en la realidad discursiva de aquellos que por tradición han sido concebidos como delincuentes políticos, y se han visto a sí mismos, como enemigos del juego. En efecto, en versión libre de una comandante guerrillera, celebrada en septiembre de 2008 en Bogotá, el lenguaje utilizado por la versionada, es completamente diferente a un lenguaje generalmente utilizado por miembros de grupos paramilitares o de autodefensas. Su lenguaje es el propio de la disciplina de la guerra o el propio de políticas revolucionarias; ello estuvo presente en toda la reconstrucción que hizo la versionada de su ingreso joven a la guerrilla en 1984. Su función inicial, según narra ella misma, era hacer “proselitismo armado”, a través de emisoras que se tomaba la guerrilla en el pueblo, a través de retenes ilegales en los cuales “arengaban” –ella misma lo dice así- a las personas “retenidas” y en ese momento, no secuestradas o raptadas. También, en el horizonte de los hechos cometidos, todo su lenguaje es el de la guerra: se refiere a combates,

hostigamientos, emboscadas; hace relación a la “desestabilización de la estructura del Estado”, de las “retenciones ilegales”, etc.

La versionada no hacía referencia a muertes selectivas de civiles, por lo menos en los tres días de versión observados por el Área; siempre estuvo presente una actitud revolucionaria, de toma del poder; insurgente, que propiciaba los hechos narrados. Hacía relación a “políticas” del grupo guerrillero –no a meras órdenes recibidas- y a los resultados e impactos de ellas. Al final, no obstante –y podría siempre pensarse si se trató o no de un giro inesperado-, la versionada agradece explícitamente al Presidente de la República actual y expresa su admiración, por haber puesto por fin el “tatequieto” al grupo guerrillero y manifestó su aprobación al proceso de Justicia y Paz.

La guerrillera hizo alusión detallada a su decepción actual no sólo respecto del grupo guerrillero, sino en general respecto de la lucha revolucionaria; se refirió incluso con ironía a ella misma como combatiente. Es muy reducido hasta el momento el número de guerrilleros desmovilizados que pueden acceder a este proceso, pero se puede decir, y ello en función de una sociología que se haga desde el punto de vista de los actores, que hay diferencias estructurales en las versiones de jefes paramilitares y jefes o comandantes guerrilleros. Lo que no sería el caso de los denominados “patrulleros” o “guerreros” de uno y otro lado, tal como lo ha constatado el Área en versiones de septiembre, de diversos “guerreros” de la guerrilla o, en todo caso, de actores con rangos muy inferiores: los meros jornaleros de la guerra y de la muerte se parecen todos entre sí; cabe aquí una famosa frase muy usada por Carl Schmitt, profesor de derecho público fascinado por la guerra y el caso extremo: “El enemigo es nuestra propia pregunta como forma. Él nos acosará hasta el final, tal como nosotros a él<sup>5</sup>”.

Se trata, eso sí, de un hecho que es necesario corroborar en posteriores momentos del proceso de Justicia y Paz. Pero se puede agregar lo siguiente frente al ejemplo usado. No es que los miembros de grupos paramilitares no hagan referencia a la guerra, al contrario, la mayoría lo hace, lo que sucede es que su discurso está lleno de nociones como “sicariar”, como “trabajar” –en función de los crímenes cometidos, es decir, muy ligadas a contratos para delinquir, a lenguajes más ligados a dinámicas de delincuencia común o a trabajos desligados de acciones con cualquier contenido de tipo ideológico.

#### 4. Sobre la auto-representación del versionado: del discurso político al genuino auto-arrepentimiento

Para ahondar en el tema planteado debe hacerse referencia a uno de los ítems fundamentales con los cuales se trabaja en este informe. Se trata de la *auto-representación* del versionado. Mediante este ítem, se trata de evaluar cómo se ve a sí mismo el versionado, cómo concibe su actuación en el marco del conflicto, qué mecanismos utiliza para explicar sus crímenes y qué mecanismos utiliza para excusarlos o justificarlos. Este ítem no sólo expresa la manera como actúa el versionado en el escenario judicial, sino que refleja también o puede utilizarse para comprender la actuación misma del fiscal ante el versionado. Es decir, de la manera como éste se auto-representa y nombra sus actos, depende mucho las posibilidades de acción del fiscal y, de hecho, depende mucho cómo éste asume los desafíos impuestos por las audiencias. Además, desde luego y por eso se hace referencia a la manera cómo se *nombra* los hechos, un ítem como éste, sirve para comprender el *lenguaje* –aspecto central en este informe– que es manejado por el versionado.

#### 5. El ámbito discursivo en que se mueve el proceso de Justicia y Paz: el poder de las palabras que nombran lo que se hace

Además de lo expuesto brevemente en el párrafo anterior, relacionado con la actuación del fiscal y de la discusión sobre el lenguaje o sobre el ámbito discursivo en el cual se desenvuelve el proceso de Justicia y Paz, este apartado aborda situaciones que pueden comprenderse en el contexto general de la pregunta acerca de si el versionado se somete o no efectivamente a la Ley. Ya se ha hecho referencia a este hecho en el apartado sobre el proceso penal político, pero aquí se ahonda en este tema y se utilizan ejemplos para ilustrarlo. Respecto de hechos que pueden ilustrar una voluntad de sometimiento, se puede reseñar una versión de mayo de 2008 en Medellín, en la cual la fiscal le permitió leer al postulado un documento en el cual hizo alusión al perdón, a la reconciliación nacional, a la reparación de las víctimas, y a su compromiso con la Ley de Justicia y Paz. Ello, sobre todo, frente a la manifestación expresa que hizo de construir la “verdad integral” en las diligencias de versión libre.

En otra versión, un postulado que ciertamente ha colaborado con el proceso y luego de conocer que sería extraditado, a pesar de ello, reafirmó su

voluntad de colaboración (audiencia del 14 de agosto de 2008 en Medellín). En otros casos, la voluntad de sometimiento se manifiesta en el desarrollo concreto de la versión, cuando el postulado, interrumpido por el fiscal o la fiscal para que aclare hechos y circunstancias, lo hace de manera coherente, respetuosa, diligente y con reconocimiento concreto de la autoridad del fiscal. Se trata de versionados que ayudan realmente a la labor del fiscal (audiencia de mayo de 2008 en Medellín). Además, esta voluntad se concreta en la propia organización de la versión por parte del postulado. Por ejemplo, en otra audiencia del mismo mes de mayo en Medellín el postulado, previamente a la versión libre, estructuró su relato por temas específicos, y lo hizo de esta manera: denuncias formuladas contra miembros de la fuerza pública comprometidos en acciones criminales, aspectos relacionadas con la financiación del grupo, aspectos relacionados con el reclutamiento forzoso y cuestiones relacionadas con los “delitos de guerra” cometidos.

En otros casos y esto revela una situación comprensible en un país de abogados, hay versionados que de entrada hacen alusión a las normas que a su juicio le son aplicables, todo ello adornado por discursos jurídicos completos. Por ejemplo, en un caso concreto, el postulado le solicitó a la fiscal que se le aplicara el artículo 22 de la Ley 975 de 2005, con el fin que se “procediera a la imputación de los hechos confesados y que se encuentran en investigación en la justicia ordinaria” (audiencia de mayo de 2008 en Medellín). Respecto del conocimiento jurídico de los postulados, el Observatorio ha encontrado toda la gama posible de situaciones o posturas asumidas, no obstante, ello depende mucho del grado de formación del postulado y de su posición o jerarquía dentro de la organización criminal.

Contrario a los casos anteriormente reseñados, existen también ejemplos donde es clara la falta de voluntad del versionado y su escaso sometimiento a la Ley. Es el caso de un versionado que de manera irónica hizo referencia al hecho de que su único conocimiento de los crímenes que se le atribuían, era lo que los medios de comunicación transmitían. Ello, como se puede entender, subvierte una audiencia y el ritmo de la misma; todo ello se justificaba en el hecho de ser este versionado, un “comandante político” que no tenía acceso a las actividades criminales (audiencia de julio de 2008 en Barranquilla). En otro caso, también con ironía, un versionado, descalificando la función de todo el sistema de investigación de la Fiscalía, cuando

reconstruía unos hechos enunciados, afirmó: “Creo que voy a salir de aquí titulado de investigador” (audiencia de junio de 2008 en Medellín).

En otro caso, un versionado, al contrario del caso ya reseñado de organización previa de la versión, en actitud casi desafiante, se restringió tan sólo a contestar preguntas del fiscal o de las víctimas, sin claridad, y a la narración de “hechos conocidos”, es decir, casi de oídas, pero salvando toda responsabilidad directa en los hechos (audiencia de septiembre de 2008). En este caso, incluso, cuando la fiscal le inquirió sobre los hechos por enunciar, el postulado le contestó que no le presionara. En casos como éstos, los fiscales deben ser especialmente acuciosos en el manejo de una audiencia y de la actitud que en ella asume el postulado: todas las audiencias inútiles deben evitarse. En este caso que se reseña, la fiscal suspendió la audiencia por “falta de preparación del versionado”. Ello se hizo a petición del postulado. Es necesario advertir al respecto, que la no preparación de una audiencia y la suspensión de la misma, genera muchas consecuencias para las víctimas, que no tienen los recursos para acudir en varias oportunidades a la sede de la Fiscalía; genera, además y desde luego, toda clase de consecuencias para el desarrollo del proceso mismo.

## 6. Del activismo férreo al inactivismo o pasividad del fiscal

En el contexto general de la actuación del fiscal y a partir de la introducción que se ha hecho, se pueden establecer algunos marcos generales, algunos niveles o ámbitos de actuación que se diferencian ampliamente entre sí. El primer nivel, corresponde a aquellos fiscales muy activos, que inquieran al versionado, le piden aclaraciones múltiples sobre lo narrado, le exigen detalles, le piden claridad y que no haya ambigüedad. Éstos son los fiscales que controlan realmente la versión libre, que la dirigen, que se apropian de la misma.

Un segundo ámbito, situado en el extremo, es aquél que expresa una gran inactividad del fiscal, que expresa una pasividad tal que haría parecer que el versionado es el que domina o dirige la versión libre. Se trata, en el caso de lo observado por el área, de una minoría de fiscales, y no de numerosos casos. En un ámbito intermedio pueden encontrarse aquellos fiscales que son activos, pero permiten, digamos, una mayor auto-representación discursiva, una mayor reflexión política de los desmovilizados,

y pueden encontrarse aquellos fiscales que, siendo activos, no permiten el uso de adjetivos frente a las víctimas por parte de los versionados, o que no son tan permisivos frente a los discursos interminables de los mismos. Debe aclararse, eso sí, que la actividad de los fiscales no se está observando sólo frente al ítem de la auto-representación del versionado -éste es sólo un ejemplo-, sino que se estudia de manera general frente a la actuación desplegada por el sujeto de Justicia y Paz.

### a) El fiscal que dirige y domina la diligencia de versión libre

En una audiencia de versión libre adelantada en noviembre de 2007, frente a un desmovilizado que fue jefe paramilitar durante muchos años, la fiscal inquiriere permanentemente activa todas las preguntas necesarias para aclarar los hechos narrados en la versión, hace referencia al hecho de que por tratarse de un comandante, éste debe dar toda la “información sobre los hechos, autores, órdenes, causas y circunstancias” alrededor de todo lo narrado.

La fiscal se interna en la base argumentativa del versionado, ella misma busca claridad permanente sobre los mecanismos de paraestatalidad y de suplantación de las autoridades locales sobre territorios inmensos, narrados por el versionado; la fiscal no da por sentado prácticamente ninguna información, todo lo indaga, aunque de manera muy respetuosa y comprendiendo las limitaciones mismas de una reconstrucción de una gran cantidad de hechos que han tenido lugar en diferentes épocas. Se presenta un auténtico ejercicio dialéctico entre fiscal y versionado en esta audiencia. Es, además, una actitud permanente de esta fiscal en Barranquilla.

### b) Sobre el lenguaje y el manejo discursivo del postulado en Justicia y Paz

Un aspecto es especialmente relevante en el contexto de lo que se está analizando: se refiere al uso del lenguaje por parte del desmovilizado y a la actuación del fiscal frente a dicho uso. Así, por ejemplo, en un momento clave de la audiencia de versión libre que se viene reseñando, y ante la pregunta hecha por la madre de una persona muerta por sus hombres, un jefe paramilitar contestó lo siguiente: “se trató de un guerrillero, un subversivo, un narcotraficante”. En este momento, la fiscal interrumpió la narración del versionado y le pidió, de manera enfática, que no

encasillara a ninguna persona en categorías previas y despectivas. La fiscal agregó: “Éste es un proceso de construcción y reconciliación, de búsqueda de la verdad, pero la verdad no es ni lo que usted dice ni lo que los intervinientes dicen, la verdad es lo que se investigará y se documentará” (esta versión, que tuvo lugar en Barranquilla en noviembre de 2007, fue especialmente interesante desde el punto de vista de la actuación de la fiscal del caso: se trató de una fiscal muy activa, que dirigió con todo rigor la audiencia).

La fiscal, con esta actuación, entra directamente a disputarle al versionado la manera cómo éste nombra y concibe a las víctimas; es una fiscal que no sólo indaga, sino que busca desentrañar el sentido mismo de la Ley de Justicia y Paz, frente a objetivos loables que pueda tener la misma y todo ello más allá de las dificultades coyunturales o estructurales propias de la aplicación práctica de la Ley. La fiscal no cuestiona si hay o no verdad, más bien coloca el problema de la verdad en términos de construcción de la misma y de sus alcances y límites en el propio debate judicial. Establece con ello los límites de la verdad narrada por los versionados, al mismo tiempo que abre el espectro de búsqueda de la misma en el debate judicial. A propósito y ello vale para el sistema judicial en conjunto, tal como ya se advirtió, debe recalcar el hecho de que en el país, en las dinámicas cotidianas de estatutos normativos dictados en el contexto de las relaciones y tensiones entre guerra y derecho, entre guerra y política, sea cual sea el origen de un estatuto ligado a procesos de paz, y a los posibles pactos o arreglos entre los diversos actores de la guerra y el poder ejecutivo, cuando dichos estatutos y los actores llegan al sistema judicial, el proceso toma su propia dinámica, su propia vida y el sistema judicial le proporciona su desarrollo autónomo. Ello, a pesar de las enormes presiones del ejecutivo sobre el sistema judicial que, además, en 2008, han llegado a extremos nunca antes vividos en el país. La autonomía del sistema judicial colombiano, en escenarios de extrema conflictividad, es un hecho fundamental para rescatar frente a la comunidad internacional.

En otra audiencia observada, de mayo de 2008 en Medellín, la fiscal, en un auténtico ejercicio de sociología que debe destacarse en este informe de manera particular; indaga sobre la estructura de los bloques, sobre “líneas de mando”, como ella misma lo dice, sobre el denominado “superior jerárquico”; además, indaga sobre los móviles de los hechos, los nombres reales de los autores, de las víctimas, etc. Se notó una gran organización de

la versión, que no se remitió a la reconstrucción de hechos pasados, sino de un balance en el presente, del impacto de hechos realizados en el pasado. Ésta es una metodología muy apropiada, tanto más si se trata de un hallazgo no meramente convencional de la verdad. Otras audiencias se pueden reseñar en esta misma dirección, agregando el hecho de que en una de ellas, particularmente, otra fiscal acuciosa, no sólo indagaba por los hechos, sino que confrontaba permanentemente al postulador frente a diversas incoherencias notorias en la versión. Incluso, señaló la necesidad de adelantar, en una fecha posterior, “un contrainterrogatorio” para aclarar las verdaderas circunstancias en que ocurrieron los delitos. La fiscal no sólo manejó el ritmo de la audiencia, sino que confrontó de manera permanente la versión del postulador (audiencia de julio de 2008 en Medellín).

#### c) Fiscalía y dinámicas de paraestatalidad

Otro hecho debe destacarse, en la medida en que hace referencia al fenómeno central en este proceso, de la paraestatalidad, es decir, de la suplantación de facto por parte de los grupos de autodefensas, de las autoridades estatales en numerosos territorios; se trata de la privatización del ejercicio de poder y de la autoridad. La fiscal, en la misma audiencia citada de noviembre de 2007, inquirió acerca de políticas permanentes de “limpieza social”, de persecución de delincuencia común en los territorios apropiados o en disputa, de “administración de justicia”, de funciones propias de policía rural en la que se había convertido gran parte del accionar de los hombres que este jefe comandaba. Ante respuestas poco claras o ambiguas, reacciona la fiscal inquiriendo siempre por respuestas concretas: se trató de un ejercicio por desentrañar dinámicas de privatización del ejercicio de la justicia penal.

#### d) La suplantación del aparato de justicia penal

Respecto de la comisión de crímenes relacionados específicamente con aquellos que eran concebidos como enemigos militares, la fiscal, en la audiencia citada de mayo y buscando con mucho criterio diferenciar entre aquellas conductas que hoy constituyen crímenes internacionales con base en criterios aportados por el Estatuto de Roma y, de hecho por nuestra propia normatividad, y crímenes comunes, indaga acerca de la posibilidad de que la información obtenida por los grupos paramilitares, respecto de los enemigos, no estuviera cruzada por “informantes” que tuviesen móviles o intereses puramente personales. Así, por ejemplo, y frente a

un crimen concreto, indagó: “¿No es posible que pudieran darse este tipo de acusaciones como meras formas de venganzas personales?”.

Frente a esta pregunta, lo interesante es recalcar que, a partir de esta búsqueda de diferenciación entre diversos tipos de crímenes, la fiscal está indagando sobre un hecho extraordinariamente complejo que se relaciona con toda una dinámica de sustitución estatal en todos los frentes: es prácticamente generalizado el hecho de que se mataba a las personas, siempre fuera de combate, sólo con la referencia de una supuesta vinculación de cualquier índole de ésta con las guerrillas enemigas; se trataba de “juicios” sumarios, sin verificación alguna de la certeza de la información o de las circunstancias que rodearon los hechos.

En otra versión de un jefe paramilitar, se pedía “excusas” a varios familiares de víctimas, por “ejecuciones” que se habían adelantado, a partir de informaciones “equivocadas” de los informantes, todo ello motivado por meras venganzas personales, ajustes particulares de cuentas, intereses absolutamente privados, etc. En una audiencia de versión libre de marzo de 2008 en Medellín, en el único momento en el que el versionado, hoy extraditado, mostró arrepentimiento y pidió “perdón” a las víctimas, fue cuando confesó, en razón a los “errores” de uno de sus informantes principales, que había asesinado a varias personas que no tenían la más mínima relación directa o indirecta con sus “enemigos”. (Lo cual no quiere decir en ningún caso que hubiese alguna excusa o razón posible para matar fuera de combate -que era la dinámica normal- a personas que aparentemente estuviesen comprometidas o que alguien lo asegurara que lo estaban, con los enemigos reales o imaginarios).

### 7. El lenguaje utilizado en las audiencias: tensiones del discurso en dinámicas extraordinarias de poder

En una audiencia de mayo de 2008 en Medellín, se presentó una situación muy interesante que expresa dos aspectos que hemos abordado de manera conjunta: la actuación del fiscal y su posición respecto del lenguaje utilizado por los versionados y por el tipo de discurso asumido por el mismo. El versionado, en este caso, al referirse a homicidios cometidos contra diversas personas, utilizó términos como “dar de baja” a las personas; una vez terminó el relato de los hechos, la representante del Ministerio Público tomó la palabra con el fin de solicitarle al versionado que no se refiriera, en estos términos, a

los seres humanos asesinados. Para el representante del Ministerio Público, con ello se “cosificaba” a las víctimas, se las degradaba. Agregó, además, que los familiares de las personas muertas, merecían respeto y las palabras que se usaban eran irrespetuosas.

En este mismo momento se presentó una situación muy interesante: la fiscal del caso interpeló a la agente del Ministerio Público y de una forma muy respetuosa le indicó que debía dejarse al postulado en libertad para el uso del lenguaje que él considerara adecuado, ya que se trataba de una diligencia de versión libre, que debía ser espontánea, y que por ello no era dable una exigencia diferente al postulado, y “menos una exigencia de manejo de términos jurídicos”. ¿Cuál será, se pregunta el director del Área de Justicia del Observatorio, la fórmula más adecuada para seguir?

Es un tema que no está regulado y de hecho es muy difícil que lo esté estrictamente. No obstante, se puede establecer que todas las fórmulas de irrespeto, de burla hacia las víctimas -directas o indirectas-, de manipulación del lenguaje con propósitos ajenos a la noción de lo que se narra, todo aquello que genere efectos contrarios a posibles reconciliaciones o, por lo menos, que sea contrario a la construcción de escenarios posibles para ella, deben ser rechazadas. Pero estas cuestiones de lenguaje de uso habitual, que se relacionan directamente con el grado de formación o de alfabetización del versionado, que son puramente culturales, no puede estar reguladas de manera extrema; todo ello independientemente de que el fiscal, como se aclarará en seguida y en eso consiste su activismo propositivo, le indique al versionado que aquello que él bautiza de tal o cual manera, es o constituye un crimen que tiene un nombre y una entidad en concreto. (Todo ello es fundamental, además, frente a las denominadas “Técnicas de neutralización”, tal como se estudiará más adelante).

#### a) El uso del lenguaje en el fiscal: tensiones y límites

En los dos últimos casos anteriormente reseñados es notorio, a pesar de las diferentes posiciones adoptadas por los fiscales respecto del uso del lenguaje, un activismo claro en los funcionarios. No obstante, y como se ha dicho respecto de los ámbitos generales, se han detectado algunas audiencias en las cuales la Fiscalía ha estado inactiva. Una de ellas, ya reseñada, se llevó a cabo en Medellín en marzo de 2008; en ésta, el fiscal asumió una posición pasiva casi

absoluta, el versionado manejó la audiencia y parecía el guía de la misma. Se trataba, desde luego, de uno de los más feroces jefes paramilitares y de alguien que estaba siendo concebido como un actor de nuevo inmerso en actividades delictivas.

Hay audiencias que evidencian un tercer fenómeno que no sólo revela de alguna forma la actuación de los fiscales, sino que expresan otro hecho complejo: el uso por parte del fiscal o la fiscal, de una manera inconsciente que se hace notoria en la dinámica de la audiencia, de la misma terminología en aspectos concretos usada por el versionado. Es un tema estudiado por la sociología criminal ampliamente, aunque mucho más respecto de funcionarios de policía ligados a la persecución criminal: se trata de uso de lenguajes similares entre el perseguidor y el perseguido.

En el caso de las versiones de Justicia y Paz, se ha detectado, por ejemplo, que es habitual, en el discurso y en la auto-representación del versionado, el uso de la palabra “trabajar” para referirse a su actuación en el grupo e, incluso, a los crímenes mismos. Se ha detectado casos en los cuales, a propósito, el fiscal pregunta, siguiendo la narración: “¿Y de qué fecha a qué fecha trabajó en dicho bloque?”, “¿En qué trabajó usted?” (audiencia de junio de 2008 en Barranquilla). En otra versión, en el caso de un guerrillero desmovilizado, el fiscal preguntó, para referirse al secuestro o a la toma de rehenes de la guerrilla en un caso particular, por las circunstancias en que se cometió la “retención”, una fórmula utilizada por la guerrilla que es objeto de arduas polémicas y que en el caso concreto, el mismo fiscal, enlazado a la narración, usó indistintamente el término secuestro y retención. (Debe aclararse, eso sí, que la referencia se hace en virtud del uso ideológico que hace la guerrilla de este término o de su uso en un lenguaje de guerra, pero, respecto del fiscal, debe tenerse en cuenta que el propio tipo penal usa la noción de retención como acción verbal ligada al delito).

En otro caso, éste que causa hilaridad y se cita como ejemplo, el fiscal mismo, al preguntar por las “funciones” que desempeñaba el postulado en el grupo, le preguntó: “¿Cuáles eran entonces sus andanzas?”. Es un tema complejo, no precisamente por una pretensión de purezas o tecnicismos intrascendentes, sino en razón a la percepción del proceso por parte de las víctimas, que pueden ser sensibles a situaciones como éstas. Debe tenerse en cuenta, no obstante lo expuesto, y de manera general

respecto del lenguaje que en ocasiones usa el fiscal, que es perfectamente natural el hecho de que luego de las jornadas extenuantes que condicionan una diligencia de versión libre, un fiscal pueda, en algún momento y de manera inconciente, usar la misma terminología, repetida incesantemente, que usa el versionado. Además, como ha comprobado el director del Área en algunas circunstancias, el fiscal o la fiscal usa, en algunas ocasiones el mismo lenguaje del postulado, pero lo hace con ironía para ilustrar, más gráficamente, la crudeza de los hechos y adelantar, así, una función pedagógica muy importante que se ha podido observar en el trabajo de numerosos fiscales. En todo caso debe aclararse y ello amerita un esfuerzo de comprensión, a partir de categorías propias de la sociología criminal, que a diferencia de otros tipos de procesos, en el caso de Justicia y Paz, hay fiscales que durante más de un año han tenido al frente, en sesiones periódicas y extenuantes, al mismo versionado desmovilizado.

#### b) La crudeza del lenguaje en escenarios degradados

En el uso del lenguaje del versionado y en la posición que asume el fiscal o la fiscal frente a él, hay que diferenciar; tal como se ha insistido aquí, la mera auto-representación del versionado, de la utilización de un discurso auto-justificativo, deleznable frente a las víctimas, auto-legitimador incluso ante los crímenes más atroces. Se nota en diversos casos, un uso leal, dígame de esta forma o, por lo menos, espontáneo y directo, del lenguaje, que refleja en palabras lo que fue un hecho fáctico: la banalización de los medios, de las excusas, de los argumentos de la guerra; la degradación y perversidad de la misma: el versionado se refiere a los otros, tal como en la práctica los degradó. Pero lo hace con franqueza; en otros casos, lo hace para dramatizar y acorralar al fiscal; en otros como medio para seguir haciendo política. Son niveles discursivos diferentes y el fiscal debe ser lo suficientemente perspicaz y activo para desentrañar estas premisas no articuladas, estas zonas grises en las cuales se puede mover un actor para no asumir las condiciones y los requerimientos del proceso pactado.

#### c) Ejercicio de auto-representación discursiva y las denominadas “técnicas de neutralización”

La criminología ya se acercó a algunos de estos problemas planteados. A través por ejemplo de la teoría o categoría conceptual denominada como

“técnicas de neutralización”, investigaciones empíricas comprobaron las numerosas “técnicas” utilizadas por delincuentes, no sólo para justificar algunas de sus acciones, sino también para neutralizar el reproche social, el llamado “control social informal” frente a los delitos cometidos. Se trata de “aquellas formas de racionalización del comportamiento desviado que son aprendidas y utilizadas a la par de modelos de comportamiento y de valores alternativos de forma que se neutraliza la eficacia de los valores y de las normas sociales, a los que sin embargo el delincuente, en realidad, adhiere generalmente (sic)”<sup>6</sup>.

Hay mucho de ello en Justicia y Paz y los fiscales deben estar siempre atentos a los contenidos concretos de estas “técnicas de neutralización”. Para ahondar en ellas, se puede establecer lo siguiente, a partir de fórmulas, técnicas, o estrategias utilizadas por numerosos versionados. En primer lugar, se comprende que en virtud de estas formas de racionalización, que también pueden concebirse como *técnicas de exclusión de la propia responsabilidad*, el delincuente se interpreta a sí mismo más como víctima que como actor o sujeto activo de una conducta; en el caso de Justicia y Paz, se interpreta más como sujeto de una especie de destino irremediable que lo habría llevado a una guerra insalvable. (Ello se constata, sin desconocer desde luego que en algunos casos esta evidencia es sincera, es decir, no es una técnica en sentido peyorativo, realmente el versionado siente -y en la guerra éste es un hecho muy habitual- que es sujeto de un destino. Pero en otros casos, es una mera forma de auto-justificación discursiva).

La segunda técnica: *la negación de la ilicitud*. Con base en ella, se interpretan las acciones sólo como prohibidas, mas no realmente como hechos que deban reprocharse en sí mismos, en todo contexto y lugar. De ello se deducen cambios en la definición de las conductas. Es un tema del lenguaje que se utiliza para nombrar lo que se ha hecho o cometido, tema en el cual se ha insistido especialmente en este informe. Por ejemplo, en una versión de junio de 2008, un versionado se refería al hecho de que ellos constituían un “poder autorizado y patrocinado por el Estado”, de tal forma que los actos quedaban entonces amparados: la mera existencia contingente de las instituciones y su privatización de facto, producía y produce aún, dos efectos perversos: todo lo permite, hasta lo más cruel, al mismo tiempo que todo lo salva o lo excusa, en lógicas de corrupción deleznable, pero que alcanzan niveles casi estructurales.

Dice la criminología, y con ejemplos clásicos, que en función de esta técnica, un hecho vandálico, es reconducido semánticamente al terreno menos grave de la perturbación del orden, o un hurto de un vehículo, en “adquisición a título de préstamo”, las batallas abiertas entre bandas, como ajustes de cuentas privados sin consecuencias sociales. El glosario que el Área ha desarrollado y que no debe leerse sólo como mero anexo, contiene un sin número de ejemplos en los cuales se expresa esta técnica de neutralización. (Debe entenderse este glosario, a propósito, como un aporte del Observatorio a una sociología del lenguaje ligada a los símbolos en que se muestran en la abstracción de las palabras, los hechos más crueles). En este informe se ha insistido mucho en el uso del lenguaje, no sólo por todo lo dicho anteriormente, sino por el hecho de que se presenta en la práctica una disputa, conciente o inconciente, por el monopolio discursivo sobre aquello que ocurrió, supuesta o realmente, y la manera cómo ello se concibe. En cualquier caso, el fiscal debe ser acucioso por no permitir un monopolio discursivo de los sujetos desmovilizados.

A esta última técnica reseñada debe agregarse otro gran descubrimiento de la criminología: los denominados “contactos diferenciales”, con base en los cuales se establece que el crimen es sobre todo un hecho aprendido. Esto vale además y especialmente, para aquella socialización en el crimen, propia de la corrupción generalizada de numerosos funcionarios públicos que han aprovechado la paraestatalidad de la guerra para lucrarse y lucrar a sus familias: “valores” criminales que se van reproduciendo en generaciones y que hacen ver los hurtos más descarados a un Estado pobre como hechos normales y permitidos, y vale desde luego para la socialización irracional en crímenes atroces que parece separar entre humanos que merecen vivir y otros no humanos que merecen en todo caso morir. A propósito, adquiere en este contexto especial valor la tercera técnica: *negación de la víctima*. Tema complejo éste que también se trasluce en el lenguaje que se utiliza: “dar de baja al enemigo”, “ajusticiar”, “hacerle la vuelta”.

Estas expresiones alcanzan muchas veces a denotar no sólo desprecio, sino y sobre todo, una forma de racionalizar el hecho de que el muerto, el torturado, la mujer violada no es tanto una víctima, sino un sujeto merecedor de un castigo; así como el destino es el que lleva al actor a la guerra, sería el mismo destino, como excusa moral auto-discursiva, el que también produciría inevitablemente las víctimas.

Una última “técnica”, que también tiene lugar en el contexto de Justicia y Paz, es aquella relacionada con la “remisión a instancias superiores” que se enlaza, a su vez, con la idea de “condenar a aquellos que condenan”. Los actores sustituyen instancias sociales por solidaridades paralelas, por pertenencias a grupos, clanes, círculos de delinquentes similares, etc. Se trata de hechos diarios en la dinámica del lenguaje en que se desarrolla el proceso de Justicia y Paz.

### **8. Persecución penal nacional de crímenes internacionales: hacia la consolidación de un nuevo lenguaje jurídico-político**

Respecto del lenguaje en el cual se discute en una audiencia de versión libre y en general respecto de la actuación de los fiscales, el siguiente acápite se ocupa del tema central de la discusión en torno de las conductas cometidas; ya no se trata directamente de la auto-representación del versionado y de la manera cómo frente a ella se sitúa el fiscal, no se trata tampoco de la forma en que se expresa el versionado de las víctimas o de sus enemigos, sino de la forma en que se discuten –en la actividad discursiva de Justicia y Paz– los crímenes cometidos. Así, por ejemplo, en audiencia celebrada en Medellín, en mayo de 2008, la fiscal inquirió directamente al postulado sobre el crimen de reclutamiento forzoso de menores, una vez constató esta práctica conforme a lo narrado por el versionado: “¿Tiene conocimiento de que el reclutamiento de menores estaba prohibido por la ley y por el derecho internacional humanitario?”. El versionado afirmó que al momento de pertenecer a las Autodefensas, “no tenían conocimiento sobre esa normatividad tanto nacional como internacional, pero que después, con el transcurso del tiempo, se enteraron de que sí era delito”. Agregó, además, que “los comandantes desmovilizados que manifestaran que no tenían conocimiento de ellos, estaban mintiendo”.

A partir de ese momento, la audiencia se desarrolló con una metodología muy interesante que, a nuestro juicio, constituye un buen modelo a seguir, por lo menos en relación con los delitos cometidos. El mismo versionado, en una confrontación dialéctica muy apropiada con la fiscal, fue anunciando de manera organizada las conductas cometidas. Para nuestro estudio, es fundamental destacar, por ejemplo, que el versionado y según sus propias palabras, continúa con la narración de aquellos hechos constitutivos de “delitos de guerra”. Es decir y claramente, el versionado se refiere a las reglas de la guerra.

### **a) La imputación consistente de crímenes internacionales**

Como se dice, éste es un modelo a seguir en las audiencias de los fiscales. La Corte Penal Internacional, para hacer referencia a hechos concretos y al hecho de que monitorea el caso colombiano de manera permanente, no se ocupará tanto de cada circunstancia de miles de hechos cometidos; más acuciosa estará y con ello el caso colombiano creará sus propios estándares y sus propias formas de justicia transicional, del manejo coherente de un lenguaje jurídico, del manejo correcto y de la imputación consistente de aquellos delitos que constituyen crímenes internacionales. Es, además y de hecho, un tema relacionado directamente con la tradición extremadamente rica que ha existido en el país en relación con los denominados delitos atroces, con las fórmulas propias ligadas a las acciones de “ferocidad” o “barbarie” en escenarios de confrontación armada y de extrema conflictividad. Por eso y tal como lo hace la fiscal en este caso, se debe indagar directamente sobre estos crímenes.

Es una manera correcta de proceder frente a las mismas formas de auto-representación de los versionados; si muchos de ellos, como se ha podido comprobar en el mayor número de audiencias, hacen relación a una especie de destino inevitable que los llevó a la guerra, a la lucha contra el enemigo; si muchos de ellos reivindican actuaciones no meramente delinenciales y de hecho se encuentran en este proceso precisamente por ello, el fiscal debe indagar entonces si hubo o no respeto por las leyes de la guerra, si hubo o no el respeto por códigos de honor en situaciones juzgadas por ellos como inevitables de conflicto armado interno.

Se aclara entonces, de una vez, que el manejo correcto sobre los crímenes que se cometen, es la condición esencial para una correcta y consistente imputación; no importa cómo se nombre el delito por parte del versionado, ni cómo opere su legitimación o auto-justificación discursiva de lo que ha hecho, lo importante es que el fiscal realmente se apropie de este lenguaje de los crímenes internacionales y de la misma tradición colombiana de delitos atroces, de los actos de ferocidad y barbarie, de esa tradición que siempre ha estado presente en escenarios politizados y posteriores o concomitantes a procesos de paz, para dirigir la audiencia y, posteriormente, para construir más coherentemente su imputación.

Desde luego, ello será fundamental para los jueces al momento de dictar la sentencia. Esto, además, se encuentra previsto incluso por un memorando de la Unidad de Justicia y Paz, en el cual, se hace referencia a la "obligación de interrogar suficientemente a todos los postulados sobre hechos relacionados con desaparición y desplazamiento forzados, reclutamiento de menores y violencia de género, sin perjuicio de los demás delitos que deban ser tratados en el desarrollo de las versiones libres" (Memorando n° 31, del 19 de mayo de 2008, del jefe de la Unidad de Justicia y Paz). Ello está reforzado, además, por el artículo 4 de la Resolución del Fiscal General n° 2296, del 3 de julio de 2007, que establece que "en el interrogatorio que desarrollará el Fiscal Delegado en la diligencia de versión libre, de conformidad con los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en su sentencia C-370 de 2006, también deberá tener en cuenta los delitos por graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que actualmente son de conocimiento del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos y de la OIT".

El Memorando y la Resolución reseñados, deben entenderse en el contexto y de hecho la Resolución lo hace, de lo que se denomina hoy como crímenes internacionales –con énfasis en los delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra- tal como se los concibe en el Estatuto de Roma. Al mismo tiempo, deben leerse en concordancia con la Circular n° 012, del 7 de diciembre de 2006 del despacho de la Fiscalía General de la Nación, que hace referencia, con muy buen juicio y de manera muy sintética, a los "criterios de asignación para que un caso sea de conocimiento de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario".

#### b) Los códigos de honor y las leyes de la guerra

En una audiencia celebrada en Medellín en agosto de 2008 la fiscal, luego de que el versionado hizo referencia a un enfrentamiento entre dos bloques de grupos paramilitares por disputas territoriales, inquirió si se había respetado la vida de los combatientes rendidos. La forma cómo la fiscal presentó la pregunta, estaba ligada, directamente, a las leyes de la guerra y a su respeto, en este caso, traducido en una condición específica de persona protegida.

A propósito, en la audiencia de versión libre, adelantada frente a una comandante guerrillera, en septiembre de 2008, se hizo evidente la riqueza

de lo narrado por la versionada, respecto del tema que nos ocupa de los crímenes de guerra y, antes de ello mismo, de la lógica clara de acción armada y politizada que adelantó esta comandante y su grupo. Un hecho merece especial relevancia en este contexto y es el desconocimiento, por parte de la versionada, de las víctimas que su grupo y ella misma producían, particularmente respecto de los enemigos militares, es decir, del ejército y de la policía y de miembros de la población civil. Ello, tal como se narra en audiencia de septiembre de 2008, en razón a que la mayoría de las víctimas, eran generadas en "combates", "hostigamientos" y "emboscadas", tal como textualmente lo anotó la guerrillera desmovilizada.

Es decir, y es un hecho fundamental para un Observatorio internacional, desde el punto de vista de lo que se denomina patrones de comportamiento, mientras que ha sido generalizado el hecho, al interior de los grupos paramilitares, de un mayor conocimiento de las víctimas y de la existencia de un registro desconcertante en muchos casos por lo minucioso a pesar del tiempo transcurrido de las acciones cometidas, y de los detalles de los hechos, en este caso de la guerrillera, dicho registro de víctimas no tenía lugar. Y era así, según ella, porque las personas muertas se producían, sobre todo, en combate y no fuera del mismo con acciones planeadas de antemano o con listas previamente elaboradas para ejecutar inocentes. Ello contrasta, como se dice, con lo minucioso del registro de otros actores en Justicia y Paz. Por ejemplo, el caso concreto de un postulado que indicó, en versión de junio de 2008 en Barranquilla, que debía rendir informes mensuales "de las operaciones realizadas" al comandante de su bloque por dichos hechos ocurridos entre 2000 y 2004. En este caso, él mismo indicó en la versión, que en razón a una operación del ejército para capturarlo, quemó estos registros, afirmando que "si hubiera tenido conocimiento de la existencia de un proceso de paz posterior, no hubiera quemado estos registros".

#### c) Hacia una consistente discusión en torno de las conductas cometidas

Se ha hecho referencia en este informe, a las leyes de la guerra, pero desde luego ello hace relación a la noción de delitos de lesa humanidad. Desde el punto de vista de los crímenes internacionales, la relevancia no radica únicamente en una correcta adecuación de los tipos penales cuando éstos existen, sino en

la fundamentación y la argumentación consistente cuando dichas normas no existen. Éste es un hecho fundamental. Por ejemplo, no se puede imputar el delito de homicidio en persona protegida para hechos anteriores al Código Penal de 2000, pero sí se puede hacer relación claramente a las leyes de la guerra, a los códigos de honor, a la población civil, a la persona protegida. Y la versión libre es el escenario idóneo para ello. También, y esto es central ya que por ejemplo numerosas acciones constitutivas de desplazamiento forzado ocurrieron cuando no estaba vigente la norma y el estado antijurídico no perduró necesariamente en el tiempo, se debe hacer alusión al hecho de que tuvo lugar un delito concebido a nivel internacional como delito de lesa humanidad (aunque este delito existe en nuestro ordenamiento penal también como infracción al derecho internacional humanitario, de acuerdo con lo previsto en el artículo 159 del Código Penal).

El hecho básico no es sólo entonces la aplicación correcta de tipos penales cuando éstos se hallen consagrados en la legislación penal, sino la fundamentación en función de los delitos de lesa humanidad y de infracciones al derecho internacional humanitario, aún cuando por razones elementales de legalidad, se deban aplicar los tipos penales vigentes al momento de comisión de las conductas. Se insiste con otro ejemplo: si por respeto absolutamente necesario a la legalidad, se debe imputar por ejemplo homicidio agravado por indefensión de la víctima, en vez de homicidio en persona protegida por hechos constitutivos de éste último, la argumentación debe subrayar el hecho de lo que realmente se cometió, es decir, que se ultimó a una persona protegida; se trata no sólo de una categoría normativa sino y ante todo, de un reconocimiento nacional e internacional de una especial condición ético-política a la persona que debe vivir en medio de un conflicto armado. Para la persona que es torturada o asesinada o para la mujer que es violada, es indiferente que lo sea como persona común o como persona protegida. Pero la diferencia sí es esencial en el contexto en que se presenta este informe y lo es, en todo caso, en el contexto de Justicia y Paz. El reconocimiento de una condición ético-política evita que, en función de procesos de auto-reconocimiento social de horrores vividos y que no deben repetirse, que las víctimas perezcan, además, en el anaquel del olvido, que perezcan en la memoria. No se trata, desde luego, de introducir diferencias odiosas entre las víctimas -de todas debe darse cuenta siempre-, pero se subraya el valor especial de la memoria en intentos con

vocación de justicia transicional.

El Área observó, a propósito del lenguaje y para citar otro ejemplo, una audiencia de imputación de mayo de 2008, en Medellín, que fue muy bien llevada por el fiscal, pero en la cual se pudo aprovechar más el momento mismo de la definición de los delitos. La audiencia se restringió a dos delitos, un homicidio cometido en 1997 y el clásico concierto para delinquir agravado. En el caso concreto del homicidio, una persona acusada, por ser hermano de un guerrillero, de ser miembro directo de la guerrilla, y que estaba vestido para huir del terreno de los hechos, desarmado y sin ningún esbozo anterior de combates, fue capturado, torturado sin tregua, mutilado y muerto finalmente de la manera más atroz. En este caso, el fiscal, correctamente en principio, formuló cargos por homicidio agravado por indefensión de la víctima, pero se pudo y es una recomendación del Área, aprovechar el escenario para hacer referencia a un homicidio en persona protegida, que fue lo que realmente ocurrió. Incluso si se trataba eventualmente de un combatiente y no simplemente del hermano de uno de ellos, debía ser respetada la vida de ese combatiente rendido o capturado y, si no lo era, como fue la situación más común, se trataba de homicidio en persona protegida.

Además y como de hecho lo viene haciendo la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General, debió hacerse referencia a la tortura. Este caso, hoy en día, podría construirse como un concurso entre tortura en persona protegida y homicidio en persona protegida, teniéndose en cuenta, además, la posibilidad misma de la desaparición forzada, si es que se dan los tres hechos claramente y no se trata tan sólo de una persona que es tomada con el propósito inmediato de ser torturada y muerta. La versión reseñada es un ejemplo, en el marco heterodoxo de Justicia y Paz, de cómo entre versionado y Fiscalía, en un ejercicio organizado, se puede dar el nombre que corresponde a los hechos.

Debe recalarse que ello se viene repitiendo de manera consistente en diversos fiscales, muy especialmente desde mediados de 2007 y constituye cada vez más una práctica generalizada. En el citado ejemplo, en una versión de mediados de agosto en Medellín, frente a un hecho narrado por un versionado acerca de combates entre dos bloques de las autodefensas, con mucha claridad, un fiscal le

preguntó al versionado si respetaron la vida de los enemigos que se rindieron luego de los combates e hizo referencia a que se trataba de muertos fuera de combate, es decir, de personas protegidas de acuerdo no sólo con el derecho internacional sino de acuerdo con el derecho interno. Así mismo, en una versión de septiembre, la fiscal indagó al versionado, respecto de un hecho narrado por él y le preguntó si tenía conocimiento del hecho de que la persona que habían muerto, se trataba de persona protegida. Es decir, el fiscal hizo uso exactamente del concepto correcto.

De la misma forma y esta vez frente a un desmovilizado de la guerrilla, el fiscal, al indagar por el homicidio de una persona tildada de pertenecer a las Autodefensas, y perpetrado por “12 guerreros”, tal como lo dice el versionado, le preguntó si la muerte se dio en combate o fuera de él. Esta pregunta del fiscal fue hecha con el propósito de establecer si el delito se cometió en combate, es decir, en el ámbito propio de una confrontación armada –ligado ello en principio a la lógica misma de la guerra- o si, al contrario, fue muerta una persona en su mera condición de civil, fuera de combate, apenas obedeciendo la eventualidad de lo dicho por un “informante” en una lógica degradada de conflicto armado. (Respecto de estas últimas audiencias, debe advertirse que se trata de una evolución en general de todo el sistema judicial. A pesar de la larga tradición del país relacionada con los delitos atroces y de generación de jurisprudencia especializada sobre estos temas, la expedición del Código Penal es relativamente reciente y apenas el sistema judicial, sobre todo desde 2006, comienza a apropiarse de este nuevo lenguaje y de la nueva metodología de imputación de las conductas. Pero se ha avanzado cualitativamente. Se percibe cada vez un número mayor de fiscales con un dominio consistente y sofisticado de esta nueva forma de argumentación y de interpretación de las conductas. En ello ha sido muy importante el trabajo adelantado por la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación y cuya producción está siendo tenida en cuenta por la Unidad de Justicia y Paz. Debe advertirse y justo por tratarse de un Observatorio de carácter internacional, que el Área ha insistido con el mayor énfasis en este aspecto ligado a una persecución penal nacional de crímenes internacionales más consistente y técnica).

Para citar más ejemplos, en el caso de una diligencia de versión libre que tuvo lugar en septiembre de

2008 en Bogotá, la fiscal, respecto de unos hechos narrados por el versionado, al momento de indagar por las circunstancias de los mismos, le preguntó al postulado si éste sabía que la persona muerta a la cual aquél hacía referencia, tenía la connotación de persona protegida. Igualmente, en sesiones del mes de agosto en Medellín, en un ejercicio dialéctico muy interesante la fiscal, caracterizada por la coherencia en el manejo de las versiones, constantemente hacía un ejercicio de adecuación típica y de sistematicidad de las conductas, narradas por el postulado; a expresiones del lenguaje común, y sin alterar en nada el ritmo de la audiencia, respondía con expresiones técnicas sobre los delitos cometidos. Ésta es una estrategia coherente a seguir. Pero, desde luego, no se trata aún de una práctica completamente generalizada. Se pudo constatar, al respecto, en la versión de una comandante guerrillera en Bogotá en septiembre, que el fiscal debió y pudo aprovechar la riqueza de lo narrado por la versionada. Fue notoria y evidente la pasividad del fiscal en este caso, sobre todo y en función de lo expuesto aquí con relevancia, frente a la narración de los crímenes y, más aún, hecho acentuado por el director del Área en diversos escenarios, de crímenes sexuales en escenarios de conflicto armado interno. La comandante hizo referencia a violaciones de mujeres perpetradas por guerrilleros contra personas de la población civil. Son hechos que no pueden pasar desapercibidos en una versión libre y sin atención especial por parte del fiscal, aunque de hecho son situaciones que deben ser abordadas consistentemente por todo el sistema judicial.

Es interesante destacar, no obstante lo dicho a propósito de la pasividad de este fiscal en concreto, que ello no supone necesariamente que lo sea en toda la versión y frente a los más diversos aspectos. Es decir, y ello revela la gran complejidad del proceso mismo y las exigencias para un sistema de observación coherente, que en este caso, el mismo fiscal fue muy diligente con las víctimas, se desplazó –tal como se hace de manera generalizada- a la sala de víctimas, les explicó la metodología de preguntas, los alcances de la versión, las trató de manera especialmente deferente.

Este último hecho, que puede servir de antesala al próximo componente del informe, se repite de manera generalizada en los fiscales. Aquí hay que rescatar una función pedagógica desarrollada por los fiscales. Algunos de ellos, especialmente acuciosos, se desplazan a la sala de víctimas no sólo para “cumplir” un requisito formal de dar información,

sino verdaderamente para rescatar la dignidad de las víctimas y para articular de manera coherente las versiones. Se destaca de manera especial, en esta dirección, una audiencia en septiembre de 2008 en Bogotá –se trató de una audiencia en la cual se irían a confesar, expresamente, 6 hechos supremamente graves. En esta audiencia, las víctimas de los hechos, estaban individualizadas y la fiscal, de una manera muy humana, les advirtió sobre el impacto que en ellas podría causar la narración de los hechos y, sobre todo, las circunstancias que son siempre tan dolorosas. Les aclaró todo el alcance de su rol de víctimas, les explicó todo lo pertinente acerca de la naturaleza de las audiencias, la etapa del proceso en que se encontraban y la forma en que ellas podían participar.

## Capítulo II: Víctimas en la versión libre: un ejercicio de observación inicial

### I. Fiscalía y víctimas: hacia una dignificación de la víctima

Lo primero que es necesario advertir en relación con el papel del fiscal respecto de las víctimas, es el hecho de que de una manera generalizada la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, ha construido con paciencia espacios de dignificación de las víctimas de los hechos ocurridos y que son ventilados en las audiencias. Como se dijo anteriormente, la Fiscalía debe crear escenarios desdramatizados y propiciar escenarios de discusión jurídico-política –parecería insoslayable este presupuesto en el marco de Justicia y Paz-, en el horizonte de la triada Verdad, Justicia y Reparación. Pero ello no significa, necesariamente, que se caiga en lo prosaico: una mera contabilidad insustancial de víctimas, o una mera narración intrascendente de hechos.

Los fiscales han hecho una labor comprometida y dignificante en relación con la víctima, ello se deduce de la observación adelantada. El Área, por lo menos respecto de las sesiones a las que se asistió y más allá de problemas sobre todo de carácter técnico que se abordarán a continuación, constata, prácticamente sin excepción, que se ha dado prioridad a las víctimas y se ha abierto todo tipo de espacios para la actuación de las mismas. (Ello, como se dice, con independencia de aspectos problemáticos y complejos que comprometen también a las víctimas).

### 2. Sobre espacios de reconciliación que están por fuera de lo prescrito en las leyes y decretos

La manera más adecuada, y por ello se ha depurado el uso de avanteles, para propiciar una mejor comunicación de las preguntas que hacen las víctimas, es a través de un formato escrito en el cual la víctima redacta la pregunta y el fiscal le da lectura a la misma. No obstante, debería existir un filtro que propicie una mejor redacción y comprensión de la pregunta. Tal como se advierte, se ha observado en diferentes audiencias que las preguntas no siempre son redactadas de una manera más comprensible; se redactan, digamos, al calor de una situación muy dramática que es la misma versión y luego se presentan dificultades para la comprensión de la misma por parte del fiscal y, en consecuencia, por parte del versionado; por eso debe existir un filtro que propicie una mejor comprensión. No obstante, ese filtro no debería conducir a la invalidación por inoportunas, de ciertas manifestaciones de las víctimas, que no constituyen, necesariamente, preguntas.

Por ejemplo, el director del Área observó, hecho que se ha repetido de diferentes formas, que en una versión, en un punto muy álgido de narración de hechos especialmente atroces, una víctima simplemente redactó lo que ella misma denominó una “oración”. Es decir, redactó un escrito a través del cual pidió perdón al dios de los hombres, para quien le había asesinado a un hijo, ya que ella no tenía la valentía o el arresto para hacerlo: la justicia de un dios ante la precariedad del juicio de los hombres. Se trató, si se quiere y desde la posición de la víctima, de su propio proceso de ruptura, es decir, así como en los procesos políticos la defensa de ruptura clásica, presupone que el tribunal que juzga no es concebido como legítimo, ya que la legitimidad se sitúa allende el tribunal de los hombres, en esta forma trágica de la ruptura, la víctima trasciende la justicia humana, su precariedad y deja a los dioses su justo designio.

Estos escenarios *desregulados*, por decirlo así, que contienen fórmulas inefables de reconciliación o de catarsis, así sean meramente individuales, a falta de otros escenarios como una auténtica comisión de verdad, deben seguir propiciándose, siempre y cuando, desde luego, ello no anarquite la diligencia de versión libre. Ello constituye, además, un llamado para que se legisle en pro de la existencia justamente de dichos escenarios, hoy inexistentes. En esta misma dirección, otro hecho que no es de ninguna manera extraño, también observado por el director del Área, sirve

de reflexión frente a aquello que hemos percibido como escenarios desregulados de reconciliación o de catarsis. Luego de una audiencia en Medellín, en junio de 2008, el versionado se topó en el pasillo de la sede de las versiones con una víctima y aunque existía una distancia muy corta, se propició un cruce de palabras, de gestos y de sentimientos. La víctima, una madre que de palabras de él conoció los detalles macabros de la muerte de su hijo, aunque le agradeció el gesto de la verdad, angustiada, le confesó que no podría perdonarlo..., le era imposible en su conciencia de madre. El jefe paramilitar le contestó, de manera espontánea: “no se preocupe por su perdón, no se lo puedo pedir, ya que ni siquiera yo mismo me he podido perdonar”. (Debe anotarse y ello ha surgido a partir de constataciones objetivas, que algunos hombres, criminales en masa, quizá por buscar algún refugio para su conciencia acorralada, han ofrecido información y han dicho verdades que seguramente no estaban en principio previstas o, incluso, para miradas más escépticas, acordadas. Como se ha advertido, cuando un proceso se desata, adquiere connotaciones, de toda índole, que nunca fueron siquiera previstas).

Es desde luego muy arriesgado el encuentro de una víctima con un versionado de Justicia y Paz. El tema de la seguridad es aquí complejo. Pero, no existen otros espacios regulados para estos encuentros y ellos logran oxigenar el proceso. De hecho, para citar otro ejemplo, unos días antes de la extradición de un jefe paramilitar, una víctima, hija de una persona desaparecida y asesinada, solicitaba angustiosamente al poder ejecutivo que no se llevara a cabo la extradición, ya que había acordado con dicho jefe que él le daría las coordenadas y daría información sobre la ubicación de la fosa común. Efectivamente, víctima y postulador de Justicia y Paz habían llegado a ese acuerdo a través de encuentros informales en el contexto de las versiones de Justicia y Paz. Estos espacios habría que conservarlos con todas las precauciones del caso, por lo menos mientras ellos se garantizan legislativamente y hacen parte de serias decisiones que se deben tomar en el ámbito de las políticas públicas.

### 3. Intervención de las víctimas en la etapa de formulación de preguntas hacia el postulador

Volviendo al tema propuesto, acerca del uso del formato escrito para la redacción de las preguntas, se aclara que una de las formas más importantes de participación de las víctimas al interior del proceso

de Justicia y Paz bajo el marco de la Ley 975 de 2005, se observa en las diligencias judiciales de versión libre, donde las víctimas tienen la oportunidad de formular al versionado preguntas que conduzcan al conocimiento o aclaración sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos delictivos<sup>9</sup>.

Durante el desarrollo de algunas diligencias de versión libre en Bogotá, Medellín y Barranquilla, se observó en la etapa de formulación de preguntas por parte de las víctimas al postulador, deficiencias en la redacción, traslado y posterior lectura de las mismas. Ello generó inconvenientes en la construcción de la verdad y de la memoria histórica, en el entendido de que las respuestas de los postulados se sujetan irremediamente a la forma como está estructurada la pregunta. Sin embargo, también se percibió en el desarrollo de las diligencias de versión libre, un despliegue significativo de apoyo técnico, logístico y jurídico hacia las víctimas por parte tanto de los funcionarios del despacho encargado de la diligencia, como de miembros representantes de entidades intervinientes en el proceso, en cuanto a la adecuada, conducente y precisa formulación de las preguntas. En este sentido, se ha observado que la formulación de preguntas por parte de las víctimas al postulador durante el curso de la diligencia judicial de versión libre, se desarrolla principalmente a través de dos medios: el equipo de comunicación avante y el formato escrito diseñado por la Unidad de Justicia y Paz.

En relación con ello, es indispensable hacer alusión a la normativa proferida, es decir, a decretos que desarrollan la Ley de Justicia y Paz, resoluciones del Fiscal General de la Nación y memorandos del Jefe de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, con el fin de restringir o incentivar la utilización de uno u otro medio en la formulación de preguntas por parte de las víctimas hacia el postulador, y así conocer la adecuada interpretación y aplicación de estas directrices normativas en el contexto del proceso de Justicia y Paz. Así, se procederá a explicar a nivel general el uso tanto del equipo de comunicación avante como del formato escrito, y luego se efectuará un análisis comparativo, con el fin de contrastar las situaciones fácticas presentadas con la normativa expedida, haciendo alusión tanto a las implicaciones positivas como negativas reflejadas en el desarrollo del proceso.

Así, se establece, en el Decreto 315, del 7 de

febrero de 2007, “por medio del cual se reglamenta la intervención de las víctimas durante la etapa de investigación en los procesos de Justicia y Paz de acuerdo con lo previsto por la Ley 975 de 2005”, artículo 2, literal d), lo siguiente:

“Con el objeto de materializar los derechos previstos en el artículo 37 de la Ley 975 de 2005, las víctimas o sus apoderados podrán”:

d) “Sugerirle al fiscal preguntas para que sean absueltas por quien rinde la versión libre y que estén directamente relacionadas con los hechos investigados”.

#### a) Equipo de comunicación avantel

Este medio de formulación de preguntas por parte de las víctimas al postulado, durante el curso de la diligencia de versión libre, ha causado enormes inconvenientes técnicos en relación con la precisión y claridad en la recepción de la información, debido a que este medio ocasiona distorsiones en la fidelidad del sonido. Además, el hecho de que la víctima se comunique directamente con el postulado a través de un equipo, en algunas ocasiones propicia que las víctimas, emocional y anímicamente, se alteren. Además, las víctimas pueden sentirse presionadas debido a que la pregunta debe ser formulada en un lapso de tiempo corto y frente a las demás personas que se encuentran en la sala de víctimas, lo que exige una exteriorización del dolor e incertidumbre que la aqueja, que en muchas ocasiones conlleva a que la víctima, por la tensión que sufre, no estructure en forma adecuada su pregunta, olvidando precisar datos necesarios para obtener una respuesta completa a su pretensión.

#### Uso del sistema de comunicación Avantel – Ilustración a través de casos concretos\*

\* Aclaración metodológica: En éste y los siguientes recuadros del documento, se citarán diligencias judiciales de versión libre realizadas en Bogotá, Barranquilla y Medellín con el propósito de dar sustento fáctico a los diferentes temas que se ilustran y que son abordados previamente. Los títulos son principalmente indicativos y hacen referencia al tema general tratado, pero los ejemplos reseñados pueden ilustrar otros temas. Es una metodología general que se seguirá en esta segunda y en la tercera parte del informe, en las que el número de audiencias citadas es considerable, con el propósito de ilustrar aspectos muy concretos de la práctica diaria del proceso de Justicia y Paz. Se reseñarán, en el recuadro, los ejemplos más ilustrativos. Se aclara, igualmente y cuando sea el caso, que se preserva también la metodología

adoptada hasta el momento, de citar, en la secuencia misma de la narración, la diligencia de versión libre que ilustra el ítem o tema correspondiente.

**Barranquilla. Junio de 2008:** Una víctima, mediante el teléfono avantel procedió a efectuar el relato de los hechos que la victimizaron, pero el postulado no logró comprender los señalamientos y afirmaciones de ésta, debido a las distorsiones en el sonido e interrupciones presentadas tanto al interior de la sala de víctimas como al interior de la sala de versión. La incompreensión y confusión se debió, principalmente, al uso del avantel.

**Barranquilla. Junio y julio de 2008:** Las víctimas formularon sus preguntas hacia el postulado mediante el equipo de comunicación avantel, lo que generó distorsiones en el sonido, tanto en la sala de víctimas como en la sala de versión. Así, el postulado frente a una pregunta de una víctima respecto de un delito de homicidio, manifestó una respuesta imprecisa, puesto que no logró escuchar con la suficiente claridad el contenido de la pretensión.

**Barranquilla. Julio de 2008:** Existió una errónea percepción sobre la utilización del avantel como medio de formulación de preguntas de las víctimas al postulado, debido a que la fiscal, motivada por la sensibilidad presente en estos escenarios, argumentó que el teléfono avantel era un instrumento eficaz para las víctimas porque lograba “mover el corazón al versionado”. (Se debe destacar de manera especial este hecho que, más allá de contextualizar un aspecto puramente técnico, refleja la sensibilidad de una fiscal que deseaba dar curso de la forma más fidedigna los reclamos de las víctimas).

Debe aclararse, no obstante lo señalado, que esta práctica no es hoy en día recurrente, algunos fiscales que la han llevado a cabo con el mejor propósito, han adecuado su labor de formulación de preguntas al formato escrito en el cual se consigna la pregunta de la víctima, tal como se reseñará a continuación. (Es esta última una práctica que debe generalizarse).

#### b) Formato escrito

El formato escrito es un medio utilizado por las víctimas para formular sus preguntas al postulado, el cual fue diseñado por la Unidad de Justicia y Paz, con el fin de lograr consignar en forma precisa y detallada las pretensiones de cada una de las víctimas, describiendo en la medida de las posibilidades las circunstancias de modo, tiempo y lugar de comisión u ocurrencia de las conductas punibles. Esta práctica, de utilización de dicho formato, no reporta ninguna efectividad ni beneficio, si no está acompañada de un apoyo técnico y jurídico de un funcionario del

despacho encargado de la versión libre, es decir, de un investigador presente en la sala de víctimas que se encargue de estructurar, informar, redactar (cuando se requiera) y transmitir las pretensiones de la víctimas al fiscal para que éste proceda inmediatamente a formularlas al versionado. En este sentido y respecto de la víctima, el Memorando n° 48, del 6 de agosto de 2007, sobre la "atención, orientación, registro en informes sobre víctimas", numeral 1 señala que:

"... ciertamente, interesa conocer su relato pero también es importante orientarla en debida forma, especialmente sobre las oportunidades que tiene para intervenir en el procedimiento; las etapas del mismo; la verificación a la que se somete su reporte para establecer si el hecho referido es atribuible a un postulado o a un grupo armado organizado al margen de la ley desmovilizado y si, por lo tanto, será de conocimiento de esta Unidad." (Se aclara, respecto de la posibilidad para que la víctima sea ayudada en la redacción de la pregunta escrita, que ello debe hacerse respetando enteramente el sentido y el contexto mismo de la pregunta: se trata de lograr claridad en la redacción, conservando la fuerza y la expresión del lenguaje que subyace a la pregunta).

Se ha observado, con ocasión de la asistencia a diligencias judiciales bajo el proceso de Justicia y Paz, que la forma más adecuada, organizada, idónea y precisa para la formulación de preguntas por parte de las víctimas hacia el postulado, se concreta en la utilización de dicho formato, respecto del cual no habría lugar a las interrupciones, pérdidas injustificadas de tiempo, inconvenientes de fidelidad en el sonido, ni dispersión de la atención de los asistentes.

Para ahondar en ello y en esta dirección, la Resolución n° 2296, del 3 de julio de 2007, "por la cual se establecen nuevas directrices para el procedimiento de recepción de la versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007" artículo 6, inciso 1, estipula lo siguiente:

"...en la sala de víctimas deberá estar presente y de manera permanente un funcionario del equipo de trabajo asignado al fiscal del caso para que de manera diligente y oportuna le comunique las pretensiones que expresen las víctimas".

Por su parte, el Memorando n° 23, del 21 de abril de 2008, asunto: "Compilación de directrices sobre atención de víctimas, trámites con reportes de hechos atribuibles a grupos ilegales e informes relacionados", numeral 1, establece que:

"Todo servidor de la Unidad que en razón de sus funciones deba atender a presuntas víctimas, tendrá especial cuidado en orientarla en debida forma sobre su derecho a acceder a la justicia, particularmente las actuaciones a cargo de la Fiscalía, y la verificación a la que se somete su reporte para establecer si el hecho referido es atribuible a un postulado o a un grupo armado organizado al margen de la ley desmovilizado y, por tanto, de conocimiento de esta Unidad. De esta manera se genera confianza y se les motiva a suministrar la información requerida en el formato de reporte de hechos, el cual debe diligenciarse de manera integral en cualquier escenario a donde acudan las personas con ese propósito, es decir, en jornadas programadas por el respectivo despacho, en las sedes de la Unidad o próximamente en los centros de atención integral a las víctimas que se establecerán en varias partes del país...".

Como se ha dicho, la forma más adecuada de comunicación de las preguntas, debe ser a través del formato escrito, con la ayuda de un funcionario de la Fiscalía. Así, por ejemplo, en audiencia celebrada en Medellín, en octubre de 2007, el fiscal filtró y reorientó las preguntas de las víctimas formuladas al postulado a través del formato escrito estructurado por la Unidad de Justicia y Paz, en donde éste indicó que no era necesario que las víctimas se identificaran, sino que se refirieran al contexto en que sucedieron los hechos delictivos que las victimizó.

En audiencia celebrada en Medellín en marzo de 2008, se observó que las víctimas, por su condición sociocultural, presentaban dificultades para redactar en forma adecuada las preguntas y con letra legible y clara. Ello conduce a que, como se ha dicho, cuando el fiscal proceda a leer las preguntas para formularlas al versionado, en muchas ocasiones no se entienda la letra, o no se logre descifrar el sentido de la pregunta, o el contexto de la misma, optando el operador judicial por la no formulación de la pregunta. De allí la importancia del funcionario de apoyo. Así, en audiencia celebrada en Medellín, en junio de 2008, el investigador, ubicado en la sala de víctimas en Cúcuta (lugar a donde se transmitió la

audiencia) cumplió un papel activo, debido a que leía y reformulaba las preguntas de las víctimas antes de dirigirlas al postulado. Excepcionalmente las víctimas se acercaban al micrófono a formular algunas aclaraciones atinentes a su pregunta.

No obstante, en algunas diligencias de versión libre, se ha podido observar la ausencia de funcionarios. Así, por ejemplo, en audiencia celebrada en Medellín, en julio de 2008, se detectó la ausencia de un funcionario de la Unidad de Justicia y Paz que orientara a las víctimas en la formulación de las preguntas a través del formato escrito preestablecido, puesto que muchas de ellas escribían en un tipo de letra ilegible, o no sabían expresar de manera precisa y detallada sus pretensiones al postulado. Esta ausencia o el apoyo efectivo, puede generar consecuencias también frente al mismo versionado y a su capacidad y oportunidad de entender la pregunta que se la hace. Así, en audiencia adelantada en Medellín en julio de 2008, se observó ausencia de apoyo y orientación técnica y jurídica por parte del despacho encargado de esta diligencia de versión libre hacia las víctimas, en lo referente a la redacción y estructura de las preguntas, ocasionando que, en algunas ocasiones, el versionado no lograra descifrar el contenido de la pregunta y, por tal razón, el fiscal se vio abocado a aclarar o precisar el sentido de las mismas, con el fin de obtener respuestas de fondo por parte del postulado.

La mayor concreción posible de los hechos, también es muy importante. Cuando no se logra, las preguntas o pretensiones de las víctimas, sufren de vaguedad. Así, por ejemplo, en audiencia celebrada en Medellín, en agosto de 2008, se observó que algunas de las preguntas hechas por las víctimas al postulado y que habían sido formuladas mediante formato escrito, sólo contenían la foto de la persona desaparecida o muerta, sin ninguna referencia temporal ni espacial de la comisión del hecho delictivo. Por esa razón, la fiscal solicitó a las víctimas y a sus representantes, que las preguntas consignadas en el formato escrito diseñado por la Unidad de Justicia y Paz, debían cumplir diversos requisitos, en aras del esclarecimiento de la verdad. Así, en caso de tratarse de un homicidio, de acuerdo con la fiscal, debe consignarse el nombre de la víctima, la fecha de su muerte, el lugar de ocurrencia de los hechos y una narración mínima sucinta de las circunstancias presentes al momento de ocurrencia de la conducta punible; así mismo, en caso de tratarse de una persona desaparecida, además de exigirse los requisitos anteriores, se debe presentar una foto de

la persona desaparecida y la descripción del lugar donde fue vista por última vez.

Finalmente, y en casos excepcionales, el uso del avante, siempre en concordancia con el uso del formato escrito, puede servir de apoyo en caso de que se necesite algún dato específico o brindar claridad sobre un aspecto en concreto. Así, en audiencia celebrada en Bogotá, en septiembre de 2008, el investigador presente en la sala de víctimas, entregó unos formatos diseñados por la Unidad de Justicia y Paz a las víctimas, con el fin de que formularan las preguntas al versionado a través del fiscal. Pese a que las preguntas fueron formuladas por las víctimas mediante formato escrito, en algunas ocasiones surgieron preguntas adicionales, las cuales se manifestaron al postulado mediante el equipo de comunicación avante de dicho investigador. En este sentido, como se ha dicho, el hecho de recurrir al uso del avante, se ha observado como razonable y oportuno, siempre y cuando se utilice para clarificar o precisar detalles de la pregunta principal, a través de la comunicación de la víctima con el investigador presente en la sala de víctimas, quien se comunica mediante avante con el investigador presente en la sala de versión y éste, a su vez, con el fiscal.

En este acápite del informe, se debe recalcar que el hecho relacionado con la presencia siempre de un funcionario del despacho, en la sala de víctimas, ha sido un tema reiterado en las disposiciones de la Fiscalía. Es un tema sobre el cual ha insistido la Fiscalía. Los despachos de los fiscales delegados ante el Tribunal de Justicia y Paz, tienen un equipo de trabajo conformado por el fiscal y aproximadamente 5 personas, los cuales reciben apoyo (cuando es necesario) de otros funcionarios de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía para lograr el cumplimiento a cabalidad de las funciones a cargo del respectivo despacho.

A pesar de lo anterior, en una audiencia de septiembre de 2008, en Bogotá, se observó que uno de los despachos sólo cuenta con dos personas en lo referente a la parte operativa de asistencia a versiones libres (información adquirida a través del asistente del investigador).

La Resolución nº 2296, del 3 de julio de 2007, "por la cual se establecen nuevas directrices para el procedimiento de recepción de la versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de

la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007” artículo 2, inciso 1, estipula:

“La llegada de nuevas víctimas a las diversas sesiones de la diligencia de versión libre y confesión, incluso al momento de reanudarla luego de una suspensión, obliga al Fiscal del caso a dirigirse a quienes se encuentren presentes en la sala dispuesta para ellas con el propósito de explicarles de manera concreta la naturaleza de la versión en el contexto de la Ley 975 de 2005; la metodología diseñada para la misma; el propósito específico de cada sesión y de la respectiva jornada; la necesidad de que el postulado vierta su versión de manera libre y espontánea, seguida del interrogatorio que el fiscal le hará con la finalidad de esclarecer la verdad, y les informará del momento en el cual podrán intervenir activamente para el ejercicio de sus derechos...”.

Ahora, una de las asignaciones de personal más importantes llevadas a cabo con ocasión de una diligencia de versión libre, es la de un funcionario que permanece durante el transcurso de la diligencia al interior de la sala de víctimas, con el propósito de atender de manera diligente y respetuosa las pretensiones de las víctimas al interior de la sala. Así, la Resolución n° 2296, del 3 de julio de 2007, “por la cual se establecen nuevas directrices para el procedimiento de recepción de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007”, artículo 6, inciso 1, señala: “... en la sala de víctimas deberá estar presente y de manera permanente un funcionario del equipo de trabajo asignado al fiscal del caso para que de manera diligente y oportuna le comunique las pretensiones que expresen las víctimas”.

Así mismo, el Memorando n° 36, del 6 de julio de 2007, asunto: “Requerimientos mínimos en recurso humano para salas de víctimas”, numeral 3, expresa:

“En la sala de víctimas siempre debe contarse con una persona encargada de explicar la dinámica de la versión libre, informar los derechos de las víctimas, recibir y canalizar sus preguntas al Fiscal Delegado y atender los demás requerimientos de las mismas”.

Sin embargo, es de anotar que, excepcionalmente, durante las diligencias de versión libre observadas, no estaba presente en la sala de víctimas ningún funcionario de la Unidad de Justicia y Paz, dejando así la orientación de las víctimas a otros asistentes a la sala (organizaciones internacionales u otras víctimas), o en ciertas ocasiones los abogados o las víctimas debían salir de la sala, con el fin de solicitar la atención de los funcionarios y proceder a entregarle a ellos las preguntas que pretendían formular al postulado. Es un tema que hoy ha sido objeto de especial atención por parte de los coordinadores de las sedes principales de Justicia y Paz.

#### 4. Posición de las víctimas frente a las manifestaciones del postulado y en general sobre el desarrollo del proceso

Las víctimas como sujetos principales de la Ley de Justicia y Paz, dependiendo de la posición socioeconómica en que se encuentran, el nivel de educación, la gravedad del hecho que las victimizó y el proceso de reconciliación vivido, asumen diferentes posturas frente a las manifestaciones que hace el postulado y, en general, respecto de la forma de su sometimiento a la justicia. Estas formas hacen relación a la auto-representación del postulado frente a los delitos cometidos y a la forma y estrategia ideada para asumirlos, bien sea justificándose, revelándose, aceptando o manteniendo una postura de reproche contra el Estado y sus instituciones.

#### Posición de las víctimas frente al postulado y la narración de los hechos – ilustración a través de casos concretos

**Barranquilla. Noviembre de 2007:** Las víctimas constantemente cuestionaron las confesiones efectuadas por el postulado durante el curso de la diligencia. Así, dos víctimas, esposas de dos comerciantes “dados de baja”, dudaron de la veracidad de las afirmaciones del postulado frente a los hechos y circunstancias de modo, tiempo y lugar en que fallecieron sus familiares; la duda surgió por la misma negativa del postulado a aceptar que estuvo involucrado en dichas muertes.

**Barranquilla. Noviembre de 2007:** Las víctimas manifestaron su interés en que aumente el número de postulados a la Ley de Justicia y Paz, con el fin tener la posibilidad de asistir a las versiones libres y confrontar a los victimarios, sobre todo, cuando se trata de insinuaciones de los versionados frente a la supuesta categorización de las víctimas como insurgentes para justificar los delitos cometidos.

**Medellín. Mayo de 2008:** Las víctimas ubicadas, en la sala durante la diligencia judicial, manifestaron una actitud de desconcierto, toda vez que el postulado sólo expresaba en la enunciación de hechos, aquellos delitos cometidos contra miembros militantes de la guerrilla. Al contrario, las víctimas, aludieron al hecho de que muchos de los "muertos" constituían en realidad parte de la población civil no combatiente. Ante esta aseveración, la representante de la Defensoría del Pueblo les indicó que "ellos" (refiriéndose a los desmovilizados) siempre justifican las "muertes" señalando que son guerrilleros. (En esta audiencia se constata que existió una decidida y valiente actuación de la representante de la Defensoría Pública).

**Medellín. Julio de 2008:** Las víctimas manifestaron su inconformidad frente al versionado, debido a que éste, ante las preguntas formuladas, contestaba con evasivas y hacía alusión a hechos diferentes, que no eran de interés para las víctimas. Además, el versionado constantemente justificaba la ausencia de precisión en sus respuestas, argumentando que debería reunirse con los hombres que estuvieron bajo su mando y lo acompañaron durante el desarrollo de su actividad ilegal como miembro de las autodefensas. (Es de anotar que ello ha constituido un hecho reiterado en Justicia y Paz: los versionados, jefes, se quejan de la incomunicación con sus antiguos subordinados, de tal forma que según ellos, les queda muy difícil allegar la información pertinente).

La visión personal de las víctimas sobre el victimario, agresor o postulado, depende de una serie de factores que se evidencian al interior del proceso, y que ocasionan que las víctimas del conflicto actúen de una manera determinada acorde con las diversas percepciones que ellas tengan de las instituciones. Pero dichas percepciones no sólo están ligadas a la actuación de los versionados, sino que también se ligan al trato, orientación y atención prestada por los funcionarios asignados por las diferentes instituciones intervinientes en el proceso, entre las cuales es esencial la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, se ha observado que algunos abogados de la Defensoría del Pueblo asumen de una manera precaria los desafíos que se imponen respecto del apoyo y asesoramiento a las víctimas que han estado involucradas en la extrema conflictividad del país, y ello se debe a diversos factores, por ejemplo, la labor de recopilación de información es realizada través de grabadoras de voz ocasionando que la atención de dichos abogados se disperse en otros menesteres, tales como: conversar con sus colegas, leer el periódico, contestar su teléfono celular, entre otros aspectos. (Se aclara que, tal como se ha advertido desde el principio y al igual que en el caso por ejemplo de la Procuraduría General de la Nación, en

el presente documento no se ahonda en el estudio de la actuación de la Defensoría, sólo se reseñan estos aspectos puntuales que son importantes desde el punto de vista de la percepción de las víctimas).

#### Aspectos puntuales que atañen a la defensa pública – Ilustración a través de casos concretos

**Medellín. Julio de 2008:** En la sala de víctimas, durante el transcurso de la audiencia, los abogados de la Defensoría del Pueblo no mantuvieron el debido respeto en la sala, puesto que ellos sostuvieron conversaciones en un tono de voz alto, leían el periódico, se lo prestaban entre ellos y no demostraron una especial consideración por la situación vivida por las víctimas.

**Medellín. Agosto de 2008:** Durante los recesos en la versión libre concedidos por la fiscal del caso, las víctimas constantemente dialogaba entre sí, expresando su inconformidad ante los defensores, puesto que éstos en ocasiones no les informan sobre la fecha y lugar en que se llevarán a cabo las diligencias judiciales, sumado ello al hecho de que las víctimas del conflicto son personas de origen humilde, que no tienen acceso a medios de comunicación como la página Web de la Fiscalía para consultar y obtener información relevante.

**Medellín. Agosto de 2008:** Uno de los abogados de la Defensoría del Pueblo se encontraba desubicado respecto de la logística a seguir en las diligencias de versión libre, puesto que no tenía conocimiento sobre la existencia de una sala independiente a la sala de versión, en la cual abogados y víctimas observan la retrasmisión en directo proveniente de la sala de versión. Posteriormente, se presentó una discusión entre los abogados de la Defensoría del Pueblo y las víctimas que se encontraban en la sala, por la deficiente atención que prestan algunos de sus colegas. Los abogados hicieron referencia a la cantidad de víctimas que les asignan a cada uno de ellos, aproximadamente 700. (Es un hecho cierto: es un proceso de dimensiones descomunales, pero la defensa debe adecuarse racionalmente a las exigencias de este proceso. La Defensoría debe seguir adelantando el esfuerzo ya iniciado, de descargar a los abogados de un número enorme de procesos, de profesionalizar más su labor al interior de la institución. En ello está comprometida la institución).

De otra parte y en relación también con la defensa, es de anotar que las organizaciones, fundaciones y corporaciones, que han logrado agrupar a las víctimas de los crímenes más representativos del conflicto armado en Colombia, como son las víctimas de algunos sindicatos desaparecidos por el accionar criminal de las organizaciones armadas ilegales, las víctimas de U.P. (Unión Patriótica), las víctimas de

los delitos de género o las víctimas de algunas de las masacres más graves y con mayor repercusión nacional e internacional, desempeñan una labor importante y fundamental en el marco del proceso de Justicia y Paz, debido a que emplean sus recursos económicos y profesionales en la asesoría de dichas víctimas.

Los representantes judiciales de estos grupos de víctimas son los abogados de estas organizaciones, quienes normalmente asisten a las diligencias judiciales de versión libre, puesto que al igual que las víctimas representadas por los defensores públicos, las representadas por ellos no cuentan con los recursos económicos para hacer presencia en las salas de víctimas; en algunas ocasiones estas organizaciones suministran el dinero necesario para la asistencia directa de las víctimas a las diligencias. Ello ha sido observado por el Área y representa un aporte encomiable de las organizaciones. Por ejemplo, en audiencia en Medellín de agosto de 2008, se observó que con los recursos económicos de una de las organizaciones que agrupan a sectores representativos de víctimas, un grupo de 25 víctimas de una masacre en un municipio del departamento del Valle del Cauca, se desplazó a Medellín con el fin de asistir a una diligencia de versión libre programada en el Palacio de Justicia de la Alpujarra.

Ahora bien, debido a los recursos económicos con los cuales cuentan estas organizaciones, sus representantes asisten a las salas de versión libre con equipos de apoyo técnico, como grabadoras de voz y computadores portátiles con el fin de captar la mayor cantidad de información, referente a los hechos de su interés; no obstante, en algunas ocasiones, al tener estas ayudas los abogados se desentienden de lo manifestado por los postulados durante la diligencia, debido a que pueden revisar las notas posteriormente, ocasionando que se ocupen de otros asuntos durante su estadía en las salas de víctimas, causando en ocasiones malestar entre los demás asistentes a dicha sala. Es desde el luego un trabajo muy complejo para cualquier abogado que se mueva en el contexto de escenarios tan politizados. La defensa experimenta, de primera mano, la tensión que supone un proceso penal político y ella debe moverse —no sólo el fiscal— de acuerdo con la postura asumida por el versionado. Si es una posición de ruptura o de connivencia, para continuar con la diferencia expuesta desde un principio en este escrito, ello incide directamente en los abogados de las víctimas que deben ajustar su actuación a los mismos márgenes que se abren

o cierran en un proceso penal político. Por esa razón, el Área no entra en el análisis como tal de la defensa, de las estrategias, de los sujetos que las organizaciones escogen como víctimas, etc., sólo constata de manera puramente objetiva, situaciones prácticas que atañen a la defensa. Por ejemplo, en audiencia celebrada en Barranquilla, en junio de 2008, se observó que constantemente los abogados de víctimas presentes en la sala, interrumpieron la obtención de la información con comentarios que no venían al caso, originando discusiones en voz alta y de carácter especulativo sobre los procedimientos que deben seguir las víctimas en cada caso particular; lo cual impidió escuchar las respuestas del postulado a varias preguntas, causando confusiones a las víctimas y asistentes a la sala. De igual manera, en audiencia adelantada en Medellín en julio de 2008, en la sala de víctimas, durante el transcurso de la audiencia, los abogados pertenecientes a diversas organizaciones de víctimas y de apoyo al proceso de Justicia y Paz, no mantuvieron el debido silencio en la sala, puesto que ellos sostuvieron conversaciones en un tono de voz alto, leían el periódico, se lo prestaban entre ellos y no demostraron especial consideración por la situación vivida por las víctimas.

Más allá de las dificultades que son inherentes al proceso, se deben evitar y ello sí está en el margen razonable de las posibilidades y de la buena voluntad, situaciones que banalicen de alguna forma el proceso. Se trata, como se ha dicho y desde luego, de situaciones fácilmente atendibles y muy fácil de mejorar. Supone una reorganización mínima del trabajo tan importante adelantado por las organizaciones, en aspectos muy puntuales.

### **5. Procesos de reconciliación vividos por las víctimas en el marco del proceso de Justicia y Paz**

En escenarios de justicia transicional, en donde se busca la reconciliación nacional y la reparación integral de las víctimas involucradas en el conflicto, donde se propende por la restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición desde las dimensiones individual y colectiva, surge la necesidad imperiosa de crear escenarios de reconciliación al interior de los estrados judiciales donde se investiga y juzga la comisión masiva de crímenes. Así, en los procesos de Justicia y Paz, en principio se debe partir del reconocimiento de la condición de víctima y luego, su derecho a ser oída, a narrar los hechos delictivos que la victimizaron y a obtener verdad, justicia y reparación, a través de su participación en el proceso.

Desde luego, se ha observado que en la estructura normativa de la Ley 975 de 2005 no tienen cabida los espacios de reconciliación, tal como se dijo en la primera parte de este informe, lo que genera la espontaneidad en la creación de dichos espacios con impactos positivos y negativos en las víctimas que deciden afrontarlos. Se trata, por decirlo de esta manera, del poder normativo de lo fáctico (la realidad desborda el derecho). El Decreto 3391, del 29 de septiembre de 2006, "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005", artículo 19, referente a los *Programas restaurativos para la reconciliación nacional*, señala:

"Con el fin de lograr la reconciliación nacional, se impulsarán programas restaurativos dirigidos a atender el desarrollo humano y social de las víctimas, las comunidades y los ofensores, con el fin de que se restablezcan los vínculos sociales, los cuales podrán comprender; entre otras acciones encaminadas a:

- a) Propiciar la reconstrucción personal de la víctima y el victimario como sujetos sociales, de las relaciones entre ellos, y de ellos con la comunidad;
- b) Recuperar la situación emocional de la población afectada;
- c) Fortalecer las organizaciones sociales, a través de capacitación especializada, y de acompañamiento en los procesos de reconciliación que estimulen la participación activa y responsable de las víctimas, las comunidades y los ofensores;
- d) Propender por la elaboración de la memoria histórica del proceso de reconciliación;
- e) Propiciar el restablecimiento de las víctimas en el plano emocional, físico y social;
- f) Impulsar la vinculación de las víctimas y de los desmovilizados a proyectos productivos o programas de generación de ingresos y capacitación vocacional que posibiliten su acceso a empleos productivos, estimulando el apoyo por parte del sector privado y la sociedad civil para facilitar su reinserción social".

Así, los procesos de reconciliación experimentados por las víctimas en el proceso de Justicia y Paz, buscan la rehabilitación física, mental y psico-social desde una perspectiva individual y familiar; y la reconstrucción del tejido social, que ha sido destruido como consecuencia del conflicto. De esta forma, las víctimas individualmente o colectivamente consideradas, al interior de las diligencias judiciales, experimentan diversas situaciones que son de la más diversa índole: se experimenta desde una verdadera reconciliación a una exteriorización de sentimientos de rencor y

odio contra la persona (postulado) que produjo el perjuicio. Dichos procesos generan un impacto muy importante en la dimensión moral de las víctimas, que se proyecta al ámbito público no sólo con medidas de reparación económica sino también con medidas de reparación simbólica<sup>10</sup>. En algunos casos, como ya se ha expuesto, se han presentado encuentros fortuitos entre las víctimas y los sujetos desmovilizados. Otras veces, no se han producido dichos encuentros fortuitos, sino que se trata de situaciones ligadas inescindiblemente a la dinámica trágica de un proceso como el que se está estudiando. Así, por ejemplo, se observó, en audiencia celebrada en Barranquilla en junio de 2008, que la secretaría de atención a víctimas en dicha ciudad, se encuentra ubicada al lado de algunas salas de versión, lo cual propicia encuentros directos entre los versionados (quienes en diversas ocasiones se encuentran sin custodia por parte del I.N.P.E.C.) y las víctimas, con el aval de funcionarios de la Unidad. En este sentido, una víctima fue orientada por uno de los funcionarios de la Unidad para dirigirse al versionado, con el fin de preguntar sobre los móviles del asesinato de su hijo. Éste aceptó la comisión del delito, la víctima lloró desconsoladamente, y el versionado se retiró hacia la sala de versión para dar inicio a la diligencia judicial.

De otra parte, en el contexto de audiencia que se celebraba en Medellín en junio de 2008, una de las víctimas procedente de Cali, se desplazó hacia el lugar donde se encuentran, tanto las salas de versión como las salas de víctimas, con el fin de solicitar orientación frente a los procedimientos previstos para la intervención de las víctimas en el proceso de Justicia y Paz. El personal de la Fiscalía procedió a suministrarle la información requerida, sin embargo, dicha víctima, cuando inició el relato de los hechos en los cuales fallecieron sus familiares, sufrió un *shock* emocional al establecer contacto visual con quien presuntamente fue el victimario (postulado). A pesar de la ayuda prestada por los funcionarios de la Fiscalía con el propósito de estabilizar el estado anímico de la víctima, no acudió una persona capacitada y de la institución correspondiente para brindar una asesoría profesional a la situación vivida por la víctima. Ante dicha ausencia, un miembro de la MAPP/OEA se encargó de normalizar en la medida de sus posibilidades el episodio de crisis emocional de la víctima. Se trata de situaciones que deben evitarse al máximo, aunque no se puede desconocer, desde luego, el sentido humano –fin último de todo proceso- que subyace a estas coyunturas espontáneas. Pero ello puede generar aspectos de desinstitucionalización del

mismo. En esta dirección, también se pudo observar, en audiencia adelantada en Medellín en marzo de 2008, que la fiscal procedió a formular la pregunta al versionado respecto del destino de 5 jóvenes (hijos de madres cabeza de familia presentes en la audiencia). Frente a esta pregunta, el versionado respondió manifestando que efectivamente estos “muchachos estaban trabajando voluntariamente” para un señor, alias “Samuel” y que, debido a conflictos presentados al interior de la misma organización, fueron “dados de baja” por Vicente Castaño, y posteriormente sus cuerpos arrojados al río Cauca. En este momento una de las madres entró en shock nervioso, se desmayó y se abrieron las ventanas de la sala, para que circulara el aire, y los ánimos se distensionaran. Las otras dos madres lloraban desconsoladamente. En la sala, como es de entenderse, el ambiente se tornó tenso, se perdió el hilo de la versión, la atención se dispersó e inmediatamente se dispusieron a colaborar los integrantes de la MAPP/ OEA, prestando ayuda a las madres.

Debido al suceso presentado en la sala de víctimas, hacia las 10:40 a.m, la fiscal ordenó un receso de 15 minutos. En dicho receso se desplazó hacia la sala el psicólogo clínico de la Fiscalía, con el fin de calmar los ánimos de las víctimas involucradas en el caso reseñado. Advirtió el psicólogo a los asistentes que se encontraban en dicha sala, sobre el peligro cuando se abren las ventanas del recinto, dado que las víctimas están en un estado de trance, en donde no se tiene control de la voluntad, “nadie es dueño de sí” y puede ocurrir una tragedia.

Es importante anotar y ello no tiene que ver desde luego con estos aspectos organizativos, que aquí se presenta también un tema relacionado con los alcances y límites de la verdad, respecto de las víctimas. ¿Están todas las víctimas siempre dispuestas a soportar, en términos humanos, no jurídicos, la verdad? ¿Está una madre siempre dispuesta a soportar la información -cada detalle, escabroso, inhumano-, de cómo su hijo fue muerto? Es un tema fundamental y las organizaciones de abogados deben tenerlo en cuenta: no se trata de temas de intervención de la víctima en el proceso, se trata de una cuestión humana fundamental y las víctimas deben tener espacios para decidir los límites de su propia experiencia trágica.

## 6. Diversas formas de apoyo institucional a las víctimas

Las funciones desempeñadas por los miembros del despacho encargado de la diligencia judicial de

versión libre, y de otras instituciones intervinientes en el proceso de Justicia y Paz como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Defensoría del Pueblo y Procuraduría, entre otras, constituyen la base fundamental de la atención y orientación técnica y jurídica a las víctimas como principales beneficiarios de la Ley de Justicia y Paz.

El apoyo técnico y jurídico no es posible entenderlo sin la infraestructura administrativa que debe existir en estos escenarios judiciales, dado que se impone la necesidad de efectuar un ejercicio mancomunado y equilibrado de asesoría profesional hacia las víctimas del conflicto armado en Colombia, que son personas con niveles de educación bajos, que necesariamente requieren de una orientación detallada y seria sobre su participación, actuación y postura a asumir al interior de este proceso de Justicia y Paz.

Así, en cuanto a la estructura administrativa y el conocimiento de aspectos legales de los funcionarios del despacho encargados de la diligencia de versión libre, y respecto de la posición asumida por otras instituciones intervinientes durante el curso del proceso de Justicia y Paz, se ha efectuado un ejercicio de observación de las distintas variables que se perciben, y que de una u otra manera perjudican o privilegian la participación y posición de las víctimas.

En este sentido, se procederá a describir diversas variables observadas frente a la orientación y apoyo brindado a las víctimas, tanto por los funcionarios del despacho encargados de llevar a cabo la diligencia judicial, como respecto de aquellos funcionarios provenientes de las demás instituciones intervinientes. Así, en primera instancia se desarrollará la variable referente al despliegue técnico y operativo, para garantizar la seguridad de las víctimas en la sala alterna de audiencia, y en general de las víctimas como sujetos procesales; acto seguido se hará alusión a la logística en la habilitación y adecuación de las salas de víctimas, para garantizar la satisfacción de los intereses tanto colectivos como individuales de las víctimas. Una vez explicadas cada una de las variables mencionadas con antelación, se procederá a sustentar fácticamente las situaciones presentadas (si a ello hubiere lugar), mediante la reseña de diligencias judiciales específicas, indicando el lugar y el mes en que se llevó a cabo la misma.

### a) Despliegue técnico y operativo para garantizar la seguridad de las víctimas como sujetos procesales

La función de seguridad brindada a las víctimas en

el escenario de Justicia y Paz, especialmente durante su asistencia a las diligencias judiciales, debe procurar contar con todas las garantías de protección, con el fin de evitar que agentes extraños obstaculicen el normal y adecuado desarrollo de este proceso.

Los principios rectores del sistema de seguridad previsto para las víctimas, deben cumplir con exigencias y requerimientos específicos que permitan la participación activa y libre de amenazas contra la vida y contra la integridad personal y familiar; para facilitar el acceso de las víctimas a la información generada durante el curso de las diligencias judiciales. Dichos principios se concretan en su mayoría en el Decreto 3570, del 18 de septiembre de 2007, "por medio del cual se crea el Programa de protección para víctimas y testigos en la Ley 975 de 2005", que en el artículo 17, manifiesta:

"El Dispositivo de Atención Individual consiste en el conjunto de medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que se materialice el riesgo extraordinario o extremo sobre una víctima o testigo, en el marco de la Ley 975 de 2005, generado como consecuencia de su participación directa en el proceso de Justicia y Paz o para obstaculizar su intervención en el mismo".

Es necesario poner de presente que tanto el fiscal como su equipo de trabajo deben gestionar la adecuada aplicación y cumplimiento de las medidas de seguridad previstas para las víctimas, mediante las solicitudes y requerimientos pertinentes a los organismos de seguridad encargados de velar por la protección de los asistentes a las diligencias judiciales, específicamente de las víctimas<sup>11</sup>. Así, el Decreto 315, del 7 de febrero de 2007, artículo 12, señala:

"El fiscal deberá adoptar las medidas adecuadas para proteger la seguridad, bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas y los testigos. Con este fin, el Fiscal tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos la edad, el género y la salud, así como la índole de la conducta punible, en particular cuando ésta entrañe violencia sexual o por razones de género o violencia contra menores de edad. En especial, el Fiscal adoptará estas medidas en el curso de la investigación de tales conductas".

Por su parte, el Memorando n° 31, del 29 de junio de 2007, asunto, "procedimientos previos y posteriores a las diligencias de versión libre y

confesión", hace alusión al despliegue técnico y operativo que debe existir en los eventos en que una diligencia judicial sea retransmitida en directo a una sala de víctimas habilitada en una ciudad diferente al lugar donde se encuentra la sala de versión. De esta forma, el numeral 2, inciso 3, establece:

"Cuando el Jefe de la Unidad o el Coordinador de la Sede haya autorizado la transmisión de la versión a salas de víctimas diferentes a las que tiene la Unidad para ese propósito, el fiscal del caso deberá disponer el personal requerido para atenderlas en cada sala, así como coordinar con las autoridades de las respectivas ciudades o municipios la seguridad de las instalaciones donde se concentrarán las víctimas...".

En una audiencia de noviembre de 2007, llevada a cabo en Barranquilla y retransmitida en Cúcuta, se observó que algunas víctimas decidieron desplazarse hasta Barranquilla, porque temían por su vida e integridad. La seguridad en la sala de víctimas de Cúcuta fue deficiente, debido a la ausencia de apoyo logístico por parte de los miembros del despacho encargado de llevar a cabo dicha diligencia. Sumado a lo anterior, se hizo referencia expresa a la existencia de grupos paramilitares que aún no se han desmovilizado en este territorio. Éste es un tema central: la activación de nuevas máquinas de guerra o criminales, conspira directamente con cualquier opción de posible éxito final del proceso de Justicia y Paz.

Adicionalmente, el procedimiento de acreditación llevado a cabo ante el Fiscal delegado de la Unidad de Justicia y Paz constituye uno de los elementos esenciales de la seguridad de las víctimas, puesto que este registro permite la identificación detallada de las personas que ingresan a las salas de víctimas a presenciar las audiencias, evitando así, desvíos y tergiversación de la información que pongan en riesgo la vida e integridad de las víctimas y sus representantes. En relación con ello, el Decreto 315, del 7 de febrero de 2007, "por medio del cual se reglamenta la intervención de las víctimas durante la etapa de investigación en los procesos de Justicia y Paz de acuerdo con lo previsto por la Ley 975 de 2005", artículo 3, señala:

"Para intervenir en las investigaciones que se adelanten de acuerdo con la Ley 975 de 2005, en los términos previstos en el presente decreto, las víctimas deberán acreditar previamente esa condición ante el Fiscal Delegado de la

Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación que conozca de la investigación, mediante la identificación personal del interesado y la demostración del daño sufrido como consecuencia de las acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por uno o varios miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que hayan decidido acogerse al procedimiento y beneficios de la Ley 975 de 2005". (Éste, que es un tema especialmente complejo, no sólo en el contexto de Justicia y Paz sino en relación con la implementación del sistema penal acusatorio en el país, ha sido objeto de un seguimiento especial del Área, en su trabajo de análisis sistemático de la jurisprudencia penal alrededor de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz).

En una audiencia de julio de 2008, en Barranquilla, se observó que en la sesión de la mañana, una mujer ingresó a la sala de víctimas sin estar acreditada como víctima, manifestando su necesidad de dialogar un asunto personal con el versionado, razón por la cual el investigador judicial presente en la sala de víctimas solicitó a la mujer retirarse de la sala.

Igualmente, se observó que la seguridad de las víctimas se ve afectada por la presencia física de los agentes del I.N.P.E.C. al interior de las salas de víctimas y salas de versión durante el curso de la diligencia judicial. (Se trata de un tema crítico que se abordará a continuación).

#### i) Presencia de los agentes del I.N.P.E.C. en la salas de versión y en la salas de víctimas durante el desarrollo de las diligencias judiciales

El I.N.P.E.C. (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario), ente encargado de administrar el Sistema Penitenciario y Carcelario, desempeña una labor relevante en el marco de la Ley de Justicia y Paz, puesto que esta institución tiene a su cargo de manera exclusiva el traslado de los postulados que se encuentran privados de la libertad hacia las diligencias judiciales previstas en la Unidad de Justicia y Paz. Así mismo, el I.N.P.E.C. se encarga de custodiar y vigilar constantemente a los postulados en los centros penitenciarios y carcelarios, en las remisiones y en las diligencias judiciales a las cuales éstos deban asistir, conservando en todo caso la vigilancia visual del versionado<sup>12</sup>.

Se ha observado la presencia de agentes del

I.N.P.E.C. al interior de las salas de versión y de las salas habilitadas para las víctimas, durante el curso de las diligencias de versión libre. Esta situación se registra con preocupación, debido a que contraviene de manera indirecta las reglamentaciones vigentes respecto de las personas autorizadas a ingresar tanto a la sala de versión como a la sala de víctimas, donde no figuran en dicha autorización los agentes del I.N.P.E.C. La preocupación tiene que ver con el hecho de que dicha reglamentación establece la necesidad de proteger la intimidad de las víctimas y de los terceros involucrados en los hechos enunciados o confesados por los postulados.

Es necesario manifestar que la presencia de los agentes del I.N.P.E.C. al interior de la sala de versión, se ha observado en Bogotá y Medellín; sin embargo, en Barranquilla no se ha registrado tal situación, lo cual resulta complejo, dado que los procedimientos de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, deberían ser uniformes en todas las seccionales de la misma.

Ahora, si bien los agentes no han constituido en sí un inconveniente para el normal desarrollo de las versiones libres, los temas tratados en dichas diligencias son extremadamente sensibles y por lo tanto generan riesgo para la dignidad, la honra, la intimidad y en ocasiones para la seguridad de las víctimas y de los terceros que son mencionados por el postulado. En este orden de ideas, es dable aclarar que el acceso a la información originada de las diligencias de versión libre, está limitado a los sujetos debidamente acreditados para asistir tanto a la sala de versión como a la sala de víctimas.

Respecto de lo anterior, el Memorando n° 31, del 29 de junio de 2007, cuyo asunto es, "Procedimientos previos y posteriores a las diligencias de versión libre y confesión", expedido por el Jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, en el numeral 4 expresa:

"Ingreso a sala de versión libre. El Fiscal del caso ingresará a la sala de versión con un solo servidor de apoyo, a no ser que requiera hacer presentaciones audiovisuales en cuyo caso podrá tener un colaborador adicional. Asimismo autorizará el ingreso de un agente del Ministerio Público y de un representante de la defensa técnica, con el fin de guardar el equilibrio debido entre los intervinientes y garantizar la eficacia del proceso".

En esta medida, se observa que tanto el delegado de la Procuraduría como el defensor del postulado, necesitan una autorización expresa del fiscal del caso para el ingreso a la sala de versión, lo cual permitiría en principio colegir que las personas que tienen acceso a dicha sala se encuentran autorizadas expresamente en dicho Memorando. De lo anterior, se puede deducir que los agentes del I.N.P.E.C. no se encuentran acreditados para ingresar a la sala anteriormente mencionada. En este sentido, inclusive si el fiscal necesitare un segundo asistente en la sala de versión, debe realizar dicho requerimiento expresamente y, además, mencionar la presencia de éste al interior de la sala, con el fin de que esta manifestación permanezca en el registro de voz y video de la diligencia. Así mismo, todas las personas asistentes a la sala de versión deben estar registradas con nombres y cédulas, atendiendo al carácter reservado de la información que se transmite en dichas diligencias.

A pesar de dichas instrucciones expresas, respecto de las personas acreditadas para acceder a las salas de versión, los agentes ingresan a éstas y permanecen allí durante todo el desarrollo de la versión. Por lo tanto, que un guardia del I.N.P.E.C. también tenga acceso a la información allí originada y no sea registrado, podría generar una filtración de la misma, acarreando riesgos para las víctimas y los terceros involucrados, dado que esta información podría ser utilizada en su contra y no se tendría registro de la presencia del agente en la sala. Incluso y es un tema especialmente complejo, algunos versionados han hecho referencia a la posibilidad de filtración de información, son circunstancias hechas públicas incluso y que no tienen que ver con temas de confianza institucional, sino con la especificidad y complejidad del proceso.

La Resolución n° 0387, "por la cual se dictan directrices para el procedimiento de transmisión de la diligencia de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007", del 12 de febrero de 2007, expedida por el Fiscal General de la Nación, en el artículo 5, numeral 1, afirma:

"Restricción al acceso a las salas de versión libre y de víctimas. En ningún caso podrán acceder a las salas de versión libre y de víctimas, personas distintas a aquellas que por mandato legal tienen derecho a participar o intervenir en la citada diligencia".

En concordancia con el referido Memorando n° 31, esta Resolución restringe el ingreso a la sala de versión libre a quienes participan o intervienen en ella por mandato legal; en este orden de ideas, la labor de custodia del postulado que ejercen los guardianes del I.N.P.E.C. al interior de las salas de versión, si bien está delegada, por mandato legal, no implica partición o intervención de los agentes. Por lo tanto, esta reglamentación de la misma manera que el Memorando n° 31, no permite el acceso de los agentes del I.N.P.E.C. a la sala de versión libre.

Es relevante señalar que en ninguna reglamentación o disposición normativa de la Ley de Justicia y Paz se encuentra prohibido expresamente el ingreso de estos agentes, pero es justo por la especificidad del proceso y los riesgos de todo tipo que éste genera, que se debería considerar nuevas posibilidades para restringir, sin que ello suponga un desconocimiento de disposiciones normativas, la presencia de dichos agentes. Es un tema que se ha discutido ampliamente con los fiscales de Justicia y Paz. (En el caso de la sala de víctimas, como se verá, no hay discusión, no deben estar dichos agentes). El hecho central tiene que ver con el contacto visual obligatorio del guardián con la persona custodiada. Al respecto, la disposición legal a la cual se refiere el artículo 5 de la Resolución n° 0387, se encuentra en la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario), que en su artículo 44, literal c) establece lo siguiente:

"Deberes de los Guardianes. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional tienen los siguientes deberes especiales, además de los que señalen su estatuto y los reglamentos general e interno: ... c) Custodiar y vigilar constantemente a los internos en los centros penitenciarios y carcelarios, en las remisiones, diligencias judiciales, hospitales y centros de salud, conservando en todo caso la vigilancia visual".

En este sentido, se puede afirmar que si bien durante las diligencias judiciales los guardianes del I.N.P.E.C., deben mantener contacto visual con el postulado en todo momento, dicho contacto visual no significa que el agente deba estar presente en la misma sala donde permanece el postulado, puesto que el contacto visual permanente con el postulado puede ser establecido, por ejemplo y esta propuesta fue discutida con fiscales de la Unidad, a través de un pequeño vidrio en la puerta de ingreso a la sala de versión, de modo que se armonice la necesidad del

agente de mantener contacto visual, con las exigencias de seguridad y de preservación de la información. De esta manera, no presenciarían la diligencia de versión libre al interior de la sala, se respetarían las restricciones anteriormente mencionadas e igualmente cumplirían su labor de custodia y vigilancia. Igualmente, como medida de precaución, siempre que uno de estos agentes ingresa a la sala de versión, debería quedar el registro de su presencia en la misma, puesto que sólo en algunas diligencias observadas, el fiscal del caso hizo alusión a la presencia de un agente de I.N.P.E.C. en la sala.

- **Presencia de los guardianes del I.N.P.E.C. en las salas de víctimas durante el desarrollo de las diligencias judiciales de versión libre**

En razón a que los agentes del I.N.P.E.C. ingresan a las salas de versión libre, también ingresan y se retiran constantemente de las salas de víctimas y en algunas ocasiones permanecen al interior de dichas salas, generando temor en las víctimas debido al porte de armas de dotación y a las cercanas relaciones que existen entre los guardianes y los postulados. En este sentido, dicha cercanía ocasiona desconfianza por parte de las víctimas hacia el proceso de Justicia y Paz, debido a que éstas manifiestan que nuevamente se está poniendo en peligro su seguridad; además, se debe tener en cuenta, el hecho insoslayable, del impacto simbólico que sobre las víctimas ejerce el porte de las armas.

Se hace necesario remitirse nuevamente a lo establecido en el artículo 5 de la Resolución 0387, debido a que esta disposición igualmente restringe el acceso a la sala de víctimas a las personas que por mandato legal deban participar o intervenir en la diligencia de versión libre. Es así como, en la referida sala, sólo deberían permanecer un investigador de la Fiscalía, las víctimas, sus representantes y las organizaciones internacionales que realizan una labor de acompañamiento al proceso de Justicia y Paz. En consecuencia, dichos guardianes deben permanecer alejados de la sala de víctimas. Sobre ello no debe haber discusión.

En este sentido, la intimidad y la seguridad de las víctimas constituyen una prioridad, durante las diligencias judiciales que se desarrollen en el marco del proceso de Justicia y Paz, especialmente durante las audiencias de versión libre. Por consiguiente, el acceso de personas ajenas al proceso que carecen de la calidad de sujeto procesal a la sala de víctimas, no debería ser permitido<sup>13</sup>.

- ii) **Logística en la habilitación y adecuación de las salas de víctimas**

Con el propósito de garantizar la participación de las víctimas en el proceso de Justicia y Paz, se ha generado la necesidad de crear espacios alternos a las salas de versión libre en los cuales las víctimas y sus representantes puedan observar la transmisión en directo de las diligencias. Dichos espacios son las denominadas salas de víctimas. En todas las diligencias de versión libre, deben existir salas de víctimas adecuadas, lo que impone a los fiscales la obligación de gestionar los recursos necesarios para la adecuada habilitación<sup>14</sup>. Se trata, desde luego, tal como se ha recalcado en este informe, de un esfuerzo descomunal que debe hacer la Fiscalía, si se tiene en cuenta la restricción severa de recursos. Es de esperarse que los entes encargados, gestionen los recursos necesarios para una correcta adecuación de las salas. Es un tema de políticas públicas que impacta directamente sobre la dinámica diaria del proceso.

Se ha presentado la necesidad de que las salas de víctimas sean totalmente independientes de las salas de versión libre, con el propósito de proteger la seguridad de las víctimas y la reserva de la intimidad de las mismas. Por esta razón, el Fiscal General de la Nación, a través de la Resolución 2296 de 2007, en la cual hace alusión a las salas de víctimas, dispone lo siguiente: "... las víctimas o sus apoderados pueden acceder a **las salas separadas e independientes de quien rinde la versión libre**, donde podrán hacer uso de las facultades que la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios les confiere". En esta medida, la reglamentación es clara al indicar que actuaciones, tales como formular preguntas al postulado, presentar pruebas al proceso, hacer solicitudes al fiscal y en general cualquier tipo de manifestación que pretendan hacer las víctimas y sus representantes, deben realizarse desde esta sala<sup>15</sup>.

Las referidas salas deben cumplir unos requerimientos técnicos mínimos necesarios para el óptimo desarrollo de la recopilación de la información generada durante las diligencias de versión libre. Igualmente, estas salas deben contar con varios funcionarios de la Unidad de Justicia y Paz que brinden atención a las víctimas, y también personal de seguridad (C.T.I. o Policía Nacional), que garantice la reserva de la intimidad y la seguridad de las víctimas. Surge con todo ello, una responsabilidad particular de los fiscales, previamente al inicio de las diligencias de versión libre, consistente en adelantar las labores necesarias para la adecuación de los medios técnicos

y administrativos necesarios para llevar a cabo las audiencias en condiciones óptimas<sup>16</sup>.

En este sentido, es importante destacar que sobre todo en la Unidad de Justicia y Paz de Medellín, se encuentran habilitados lugares o espacios especialmente diseñados como salas de víctimas con todos los requerimientos y elementos audiovisuales necesarios, facilitando así el acceso de las víctimas a observar la transmisión en directo de las diligencias de versión libre. Por el contrario, en la seccional de Barranquilla se encuentran habilitados espacios para las salas de versión libre, sin que existan, no obstante tal como sería lo deseable, espacios habilitados específicamente como salas de víctimas, teniéndose así que habilitar de emergencia como salas de víctimas, las mismas salas de versión libre y otros lugares.

Durante el desarrollo de las diligencias judiciales de versión libre, se observaron inconvenientes con la adecuación de las salas de víctimas, que se concretan en dos situaciones principales: la habilitación contingente de salas de víctimas y la presencia de elementos extraños en las salas de víctimas. Estos inconvenientes han generado retrasos en el inicio de las diligencias e inconformismo por parte de las víctimas, puesto que ellas no pueden percibir la información correctamente y se ven sometidas a la interrupción constante de las sesiones de versión libre.

Ahora bien, debido a las contingencias que a nivel de organización administrativa ha tenido el proceso en general y a la restricción de recursos, se debe tener en cuenta que los inconvenientes que se ilustran a continuación, a pesar de que lo son ciertamente, también reflejan, de alguna manera, los logros de la propia fiscalía, en la medida en que indica la participación masiva de víctimas y el acceso que ellas tienen al proceso. Se calcula que, hasta noviembre de 2008, cerca de 160.000 víctimas se han acreditado en el proceso.

### iii) Habilitación contingente de salas de víctimas

En varias diligencias judiciales de versión libre, se observó que algunas de las salas destinadas para la transmisión en directo de la diligencia, no eran lugares destinados exclusivamente como salas de víctimas. Se han habilitado salas de víctimas en espacios tales como: oficinas de la Unidad de Justicia y Paz, bodegas o cuartos de cómputo, auditorios y salas de prensa. Dicha situación, ocasiona que algunas víctimas no

logren percibir de manera adecuada la información generada en la diligencia de versión libre, debido a que permanecen fuera del lugar destinado como sala de víctimas, y ello también en razón al reducido tamaño del mismo y a la deficiente adecuación. En algunas ocasiones las sillas destinadas para dichos sitios no son suficientes para los asistentes, presentándose así una falencia a nivel de previsión frente al número estimado de personas que asistirán a las diligencias.

Igualmente, la ausencia de previsión a la hora de habilitar y adecuar las salas de víctimas, genera la necesidad de organizar espacios, que si bien se encuentran dotados logísticamente para el normal desarrollo de las diligencias, no fueron creados exclusivamente para tales fines, lo que genera interrupciones durante el curso de las diligencias. Así mismo, en algunas ocasiones, ante la destinación de dichos espacios a otras actividades, se presentan retrasos, interrupciones o no se pueden llevar a cabo las diligencias de versión libre, debido a la ausencia de un lugar adecuado para la habilitación de las salas de víctimas.

No obstante, en este punto se debe exaltar la labor de los fiscales, quienes con dinamismo ubican y atienden a las víctimas que asisten a las diligencias de versión libre, con las limitaciones del presupuesto y de personal que tiene la Unidad. En este orden de ideas, se observa un compromiso real por parte de los fiscales de Justicia y Paz, expresado en la habilitación contingente de salas de víctimas, debido a que siempre es mejor que las víctimas puedan tener acceso a las versiones de alguna forma, antes que quedarse sin dicho acceso. De todas formas, no se pueden soslayar las dificultades y es muy importante dar cuenta de ellas, en la medida en que son referentes fácticos y objetivos, para tomar decisiones de políticas públicas inaplazables. La apropiación estatal-institucional de los recursos económicos indispensables para afrontar consistentemente un proceso de estas dimensiones, es un hecho insoslayable.

### iv) Presencia de elementos extraños al interior de las salas de víctimas

La presencia de elementos ajenos, en relación con aquellos que normalmente deben encontrarse en una sala de víctimas, obedece también a la planeación accidentada y contingente de la habilitación de dichas salas, ocasionando interrupciones injustificadas que restan importancia y seriedad a las diligencias judiciales de versión libre.

De esta forma, la presencia de elementos extraños podría generar situaciones inconcebibles al interior de un proceso de paz, como sería que una víctima estableciera contacto visual con la evidencia de una masacre (restos óseos), o que personas ajenas al proceso ingresaran a las salas de víctimas y logaran captar información de contenido reservado. Al respecto, se pudo observar, en diligencia adelantada en Barranquilla en julio de 2008, que en la sala de víctimas habilitada para la diligencia de versión libre, se encontraban elementos extraños que usualmente no deben encontrarse en dicha sala, como son: cajas de evidencia (contentivas de restos óseos humanos), cajas de expedientes y un servidor central de computadores. Éste causó constantes interrupciones en la percepción de lo manifestado por el postulado durante el curso de la diligencia, debido a que varios funcionarios ingresaron a la sala con el fin de solucionar problemas técnicos de otras salas. Éste es desde luego un caso límite, excepcional; no obstante, es fundamental que exista una adecuación pertinente de las salas. De otra parte, se pudo observar también, en Bogotá en septiembre de 2008, que al interior de la sala de víctimas se encontraban escritorios indebidamente ubicados y algunas cajas, lo cual permite inferir que dicho espacio fue habilitado de emergencia para tales fines.

### Capítulo III: Aspectos técnicos y administrativos

#### I. Infraestructura administrativa prevista para el desarrollo de las diligencias judiciales a cargo de la Unidad de Justicia y Paz

Los soportes administrativos de las diligencias judiciales de versión libre cumplen una función de suma importancia en el desarrollo del proceso de Justicia y Paz, debido a que sin una organización logística, acorde con la normatividad establecida al respecto, aquéllas no podrían realizarse. En este sentido, los decretos reglamentarios emitidos por el Ministro del Interior y de Justicia, las resoluciones emitidas por el Fiscal General de la Nación y los memorandos suscritos por el Jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, se han referido a aspectos concernientes a la organización logística de las diligencias judiciales de versión libre. Sin embargo, se debe hacer énfasis en lo reducido del presupuesto asignado a la Unidad para el desarrollo de las labores encomendadas por la Ley 975 de 2005.

Dicha organización, a cargo de la Unidad de Justicia

y Paz de la Fiscalía General de la Nación para el normal desarrollo de las diligencias judiciales de versión libre, en la medida de lo posible debe estar conformada por el equipo de trabajo del fiscal, las salas de versión y las de víctimas, los proyectores de video, cámaras de video, los sistemas de sonido (micrófonos y sistemas de amplificación), los computadores portátiles, los programas de cómputo necesarios para la transmisión de la diligencia hacia las salas de víctimas a través de la red interna de la Fiscalía, el registro digital de todos los hechos reportados por las víctimas, mapas de las zonas en las cuales ejercieron dominio territorial los grupos a los cuales pertenecieron los postulados, el álbum fotográfico de los desmovilizados de los bloques a los cuales pertenecieron los postulados, entre otros. Eventualmente, se pueden necesitar otros recursos, una conexión satelital para la transmisión de la diligencia a otras ciudades o una conexión a Internet.

El Memorando n° 31, del 29 de junio de 2007, referente a los “procedimientos previos y posteriores a las diligencias de versión libre y confesión”, hace alusión de manera general a los medios técnicos requeridos para que se lleve a cabo una diligencia de versión libre. Señala la norma:

**“2. Apoyo técnico y logístico para el desarrollo de las versiones.** Cada Fiscal es responsable de adelantar las gestiones necesarias para contar con el apoyo técnico y logístico requerido para el óptimo desarrollo de la versión (salas, equipos electrónicos, ayudas audiovisuales, mapas, tableros, entre otros) para lo cual deben hacer las solicitudes con suficiente antelación”.

La antelación para realizar las solicitudes a la que se hace alusión, ha sido objeto de variaciones a través de otros memorandos emitidos por el Jefe de la Unidad de Justicia y Paz. A través de éstos, se han establecido criterios para la programación de las diligencias de versión libre<sup>17</sup>.

De esta forma, en lo que atañe al equipo humano, en las salas de versión libre, debe encontrarse el fiscal como director de la diligencia, un investigador criminalístico encargado de recopilar la información y suministrar información pertinente al fiscal, y un asistente administrativo encargado del manejo de los equipos de audio y video de la sala. Respecto de los recursos logísticos, las salas de versión deben encontrarse adecuadas con mínimo 4 escritorios con sus respectivas sillas, destinados, uno para el fiscal,

uno para el versionado y su defensor; uno para el delegado del Ministerio Público y otro escritorio para el investigador criminalístico, además, un espacio destinado para controlar los equipos de sonido y de video de la sala. En este sentido, la sala de versión debe contar con una consola de sonido de varios canales, 5 micrófonos (uno por cada interviniente en la diligencia al interior de esta sala) y al menos 2 cámaras de video (una que capture la imagen panorámica de la sala y otra que recoja la imagen específica del postulado).

Igualmente, la sala debe contar con varios computadores, puesto que el fiscal y el investigador criminalístico deben estar comunicados a través de la red interna de la Fiscalía, y también el asistente administrativo requiere de un computador con el propósito de generar la transmisión de la diligencia a las salas de víctimas (en la misma ciudad o en otras), a través de la misma red anteriormente mencionada. Cabe destacar que la sala de versión debe encontrarse separada de las salas de víctimas, como ya se mencionó anteriormente. En este orden de ideas, la sala debe estar dotada de todos los elementos técnicos necesarios para grabar en audio y video la diligencia, con el fin de conservar un archivo histórico del proceso de Justicia y Paz<sup>18</sup>.

Respecto de esto último, el Decreto 315 de 2007, reglamentario de la Ley 975 de 2005, establece la necesidad de retransmitir en directo las diligencias judiciales de versión libre a una sala diferente de la sala de versión<sup>19</sup>. En el mismo sentido, se refiere la Resolución n° 2296, de 2007, haciendo alusión a la separación de las salas<sup>20</sup>.

De esta forma, y con el fin de lograr el reconocimiento de los derechos de las víctimas, las salas para ellas destinadas deben contar con el recurso humano necesario para el normal desarrollo de las diligencias, el cual está conformado por dos funcionarios encargados del registro de ingreso de personas a la sala de víctimas y otros dos funcionarios encargados del registro de los hechos que aún no han sido reportados, o de las víctimas que no han sido registradas en la Unidad de Justicia y Paz. Además, el fiscal debe solicitar con suficiente tiempo de antelación, personal de seguridad (CTI o Policía Nacional), que garantice la reserva de la intimidad y la seguridad de las víctimas<sup>21</sup>.

En relación con los requerimientos técnicos mínimos necesarios para el óptimo desarrollo de la

recopilación de la información en las salas de víctimas, se ha establecido que deben ser lugares cerrados, específicamente diseñados para tal fin y con un tamaño aceptable que permita acomodar en sillas al número de víctimas que se presume asistirán. Así mismo, la sala debe contar con un computador portátil equipado con el *software*, que permita recibir la transmisión generada desde la sala de versión, un proyector de video, un telón de proyección, un sistema de amplificación de sonido adecuado (fidelidad y potencia) y cómodas sillas.

Teniendo en cuenta los mencionados elementos necesarios para el desarrollo de las diligencias de versión libre, es claro que dichos elementos deben encontrarse desempeñando sus funciones en perfectas condiciones, puesto que una falla operativa en éstos, podría acarrear y acarrea de hecho, consecuencias negativas a las diligencias de versión libre.

Sin embargo, de acuerdo con lo observado en diversas diligencias de versión libre, en las salas de víctimas se presentaron constantes problemas de fidelidad en el sonido y la nitidez en la proyección de la imagen, ocasionando dificultades en el ejercicio de recopilación y organización de la información obtenida en la versión. Estos imprevistos generaron retrasos al inicio de las diligencias e interrupciones durante el desarrollo de las mismas.

Así mismo, en las salas de versión libre se presentaron dificultades concernientes a la adecuación del sonido de la sala y a la transmisión de la señal de imagen hacia a las salas de víctimas. Respecto de lo anterior; en varias ocasiones, cuando se encontraban habilitadas salas de víctimas en otras ciudades, se presentaron varios inconvenientes de este tipo, debido a problemas atribuidos al satélite y a la red interna de la Fiscalía, puesto que a través de estos dos elementos técnicos es posible la transmisión en directo de la diligencia a otras ciudades. En este sentido, el Memorando n° 31, del 29 de junio de 2007, establece directivas, para los eventos en los cuales la diligencia es transmitida en directo a salas de víctimas habilitadas en otras ciudades, indicando:

“Cuando el Jefe de la Unidad o el Coordinador de la Sede haya autorizado la transmisión de la versión a salas de víctimas diferentes a las que tiene la Unidad para este propósito, el Fiscal del caso deberá disponer el personal requerido para atenderlas en cada sala, así como coordinar con las autoridades de las respectivas ciudades

o municipios, la infraestructura necesaria para llevar la señal a ese lugar en óptimas condiciones técnicas.”

Es importante resaltar que en muchas ocasiones la ausencia de la pericia requerida por parte de los funcionarios asignados a las salas de víctimas, en el manejo de los elementos tecnológicos utilizados en la diligencia, genera llamados innecesarios al encargado del soporte técnico de las versiones, puesto que muchos de los problemas presentados, no exigen grandes conocimientos en sistemas para ser solucionados. De esta forma, se ocasionan interrupciones que generan la dispersión de la atención de los asistentes a la mencionada sala. Son éstos, hechos que ameritan el refuerzo de políticas de formación de los operadores, al mismo tiempo que los propios fiscales deben ser actualizados permanentemente en temas de carácter técnico y administrativo.

Los problemas generados por los distintos inconvenientes ocasionaban la imposibilidad de iniciar las diligencias de versión libre o, en otras situaciones, produjeron constantes interrupciones en la misma, debido a que varios funcionarios trataban de solucionar los imprevistos; no obstante, en algunas ocasiones los problemas nunca fueron solucionados, manteniéndose durante la diligencia y causando dificultades a los asistentes para recopilar la información requerida. Es muy importante mencionar, además, que en múltiples ocasiones, las deficiencias en el traslado de los postulados desde sus sitios de reclusión hacia las diligencias judiciales, por parte de los funcionarios del I.N.P.E.C., ocasionaron un retraso en el inicio de las diligencias judiciales de versión libre, según el itinerario establecido. (Se trata de temas que deben ser abordados de manera interinstitucional y para ese efecto existe un Comité Interinstitucional de seguimiento de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz).

Un tema que merece especial atención es el concerniente a la ausencia de un aviso en el exterior de la sede Teusaquillo de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía (Bogotá), que permita establecer que allí se encuentra una sede de la Fiscalía. Así mismo, la nomenclatura del lugar está marcada en una hoja de papel, debido a que ésta fue cambiada. Respecto de las circunstancias descritas, éstas podrían generar confusiones a los intervinientes en el proceso de Justicia y Paz, cuando pretendan asistir a las versiones libres que se realicen en dicha sede, puesto que ésta

tiene las características de una casa de familia y podría ser fácilmente pasada por alto.

De acuerdo con este mapa general presentado, se dividirán en tres grupos, aquellos aspectos que constituyen algunas deficiencias a nivel técnico y administrativo a cargo de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación para el desarrollo de las diligencias judiciales de versión libre, así: suspensiones durante el desarrollo de las diligencias de versión libre y retrasos para iniciar las diligencias, inconvenientes referentes a la calidad del sonido y la imagen en el transcurso de las diligencias de versión libre y, por último, el desempeño del recurso humano asignado para las diligencias de versión libre.

#### a) Suspensiones y retrasos presentados al inicio y durante el desarrollo de las diligencias judiciales

Con el propósito de exponer la situación de la manera más clara y objetiva posible, se debe expresar que un mínimo porcentaje de las diligencias judiciales de versión libre observadas iniciaron según el itinerario previsto para éstas. Ello, debido a inconvenientes de toda índole, especialmente relacionados con la habilitación y adecuación de las salas, puesto que no se lograba la instalación adecuada del sonido o, en otras ocasiones, la transmisión de la señal de imagen desde la sala de versión hacia las salas de víctimas, no se obtenía o era intermitente. Todos estos eventos generaron retrasos o las suspensiones de las diligencias de versión libre.

En este sentido, los retrasos para dar inicio a las diligencias a causa de las situaciones anteriormente mencionadas, tuvieron una duración aproximada de entre 30 minutos y 2 horas, el mayor retraso. Igualmente, se debe establecer el rango de duración de las suspensiones, las cuales oscilaron aproximadamente entre 10 minutos, y 30 minutos, la más extensa. Por ejemplo, en audiencia celebrada en Medellín en octubre de 2008, se presentaron diversos problemas de sonido en la sala de versión relacionados con los micrófonos, causando un retraso en el inicio de la diligencia aproximado de 2 horas; igualmente, la red informática que permite la retransmisión en directo de la versión libre, presentó inconvenientes que impedían la proyección de la imagen a las salas destinadas para las víctimas. Además, en varias ocasiones se presentaron problemas con la señal que retransmitía en directo la diligencia en Cúcuta y Montería, generando recesos de aproximadamente 30 minutos cada uno. De igual manera, en Barranquilla,

en audiencia de junio de 2008, se observó que la sala de víctimas no tenía un sistema de sonido adecuado (dos pequeños parlantes de computador); el aparato no posee la suficiente potencia para lograr la perfecta comprensión de lo expresado por quienes se encuentran en la sala de versión. También es dable indicar que en la sala de víctimas se puede escuchar lo que manifiestan en la sala contigua, lo cual dificultó aún más la labor de observación y generó constantes recesos de aproximadamente 30 minutos cada uno. (Debe entenderse, en todo caso y tanto más desde una perspectiva internacional, que se trata de un proceso con grandes exigencias técnicas: la retransmisión de la señal desde la sede principal a las sedes satélites, el crecimiento exponencial del número de víctimas que asisten a las salas de versión en ciudades satélites y de apoyo, el número cada vez mayor de recursos técnicos de primer nivel que se requieren, tanto en la sedes principales, como en las sedes satélites, etc. Todo ello, agravado además, por la persistencia, particularmente en diversos territorios apartados y especialmente críticos, de la violencia política y social. Se trata, como se ha insistido en este informe, de la gran especificidad del caso colombiano).

Los retrasos se generan también por causa de los intervinientes en el proceso. Por ejemplo, en audiencia en Bogotá, de septiembre de 2008, la diligencia inició con un retraso de aproximadamente 40 minutos, debido al retraso de la defensora del postulado. Igualmente, en Bogotá, en septiembre de 2008, una diligencia se demoró en iniciar más de una hora, debido al retraso de la representante del Ministerio Público. Se trata, desde luego, y en muchos casos, de retrasos explicables a la luz del proceso mismo; son jornadas extenuantes en la cual participan personas sometidas a toda clase de tensiones. Pero se debe hacer un esfuerzo por la asistencia puntual a las diligencias, teniendo en cuenta que los retrasos generan unos costos enormes. Respecto de este punto, corresponde a los sistemas de seguimiento y monitoreo institucional e interinstitucional, establecer ámbitos de medición de los retrasos en las audiencias, para cuantificar los costos e impulsar los correctivos necesarios y urgentes.

#### i) Deficiencias en el traslado de los postulados hacia las diligencias judiciales previstas por la Unidad de Justicia y Paz

En el contexto de estos retrasos, que generan impactos sobre todo el sistema de Justicia y Paz, es especialmente problemático y complejo el tema

relacionado con los traslados de los desmovilizados por parte de los agentes del I.N.P.E.C. Respecto de ello y en primera instancia, se debe advertir que los funcionarios de esta institución se encargan del procesamiento de las solicitudes de remisión emitidas por los fiscales, las cuales deben ser enviadas a dichos funcionarios con la anticipación necesaria para que los postulados asistan a las respectivas diligencias que les han sido programadas. Los postulados deben asistir puntualmente a las diligencias de versión libre y demás diligencias judiciales programadas, para así cumplir con lo establecido en la Resolución n° 2296, del 3 de julio de 2007, "por la cual se establecen nuevas directrices para el procedimiento de recepción de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007", artículo 9, inciso 1, que señala: "Cada sesión o jornada de versión libre deberá realizarse por lo menos en tres días consecutivos, a partir de las 9 de la mañana y hasta las 5 de la tarde para facilitar el traslado de las personas privadas de la libertad".

En este sentido, los postulados deben ser desplazados hacia las salas de versión antes de las 9:00 a.m., con el fin de iniciar las diligencias a la hora establecida por dicha Resolución; sin embargo, los constantes retrasos en el inicio de las diligencias debido a las demoras en el traslado de los postulados, desde sus centros de reclusión hacia las dependencias judiciales en las cuales se llevan a cabo las diligencias de versión libre u otras diligencias, no han permitido que los horarios señalados se cumplan a cabalidad, generando inconformidad por parte de las víctimas ante tal circunstancia y pérdidas constantes de tiempo que en ocasiones pueden ser hasta de un día. (Se trata, además, de un tema complejo en el contexto de la implementación del sistema penal acusatorio y que ha sido fruto de grandes discusiones al interior del Comité interinstitucional de seguimiento a la implementación de dicho sistema. Son temas estructurales que requieren decisiones de fondo).

Igualmente, las dilaciones en los traslados de los postulados, afectan el programa metodológico establecido por el fiscal del caso para cada sesión de las diligencias de versión libre. Así, en ocasiones, las víctimas no tienen la posibilidad de formular preguntas, los postulados no pueden completar la enunciación de los hechos que han logrado esclarecer, o el apremio del tiempo genera que las sesiones de las diligencias

de versión libre se tornen aceleradas y sin la suficiente serenidad requerida para la aclaración de cada uno de los hechos examinados, bien sean enunciados por el postulado o producto de las preguntas formuladas por las víctimas. A continuación se citan ejemplos concretos que ilustran esta problemática.

#### Deficiencias y retrasos en el traslado de los postulados - Ilustración a través de casos concretos

**Medellín. Mayo de 2008:** El inicio de una audiencia preliminar de control de garantías y de formulación de imputación e imposición de medidas cautelares, llevada a cabo en Medellín con la presencia del postulado a través de una video conferencia, pues él se encontraba en Barranquilla, se retrasó más de 2 horas debido a la tardanza de los miembros del I.N.P.E.C. para trasladar al postulado hacia el edificio Lara Bonilla de Barranquilla.

**Barranquilla. Julio de 2008:** En una diligencia el postulado llegó a las instalaciones de la Unidad de Justicia y Paz, donde se llevaría a cabo la diligencia de versión libre a las 2:00 p.m., no cumpliendo con lo programado, puesto que el inicio de la versión libre se encontraba establecido para las 9:00 a.m. Se retrasó así la secuencia metodológica de la versión libre y ello originó el hecho de que una gran cantidad de preguntas formuladas por las víctimas en sesiones anteriores, no obtuvieran respuesta por parte del postulado, debido a la celeridad con la cual se llevó a cabo la sesión. Obsérvese que en este caso, se trató de una mañana completa.

**Barranquilla. Julio de 2008.** Una diligencia judicial de versión libre inició a las 4:30 p.m., ocasionando el descontento del gran número de víctimas que asistió a la diligencia, puesto que éstas esperaron desde las 9:00 a.m., el inicio de la versión. La diligencia finalizó después de las 6:00 p.m., generando graves riesgos para la seguridad del postulado durante el traslado hacia su sitio de reclusión.

**Medellín. Agosto de 2008:** Una diligencia de versión libre se encontraba programada para iniciar el 13 de agosto a las 9:00 a.m. Sin embargo, a raíz de problemas (no especificados por los funcionarios de la Fiscalía) con el traslado del postulado hacia el complejo judicial de la Alpujarra, no fue posible dar inicio a la diligencia. Fue así como, durante todo el día, se especuló sobre la posible inasistencia del postulado a la versión, informando un funcionario de la Unidad de Justicia y Paz a las 10:45 a.m., que la versión libre daría inicio a las 2:00 p.m.; no obstante, no ocurrió así y la versión inició el 14 de agosto a las 10:00 a.m.

b) Inconvenientes de fidelidad en el sonido y de calidad de la imagen durante las diligencias judiciales

Las salas de versión y de víctimas se encuentran dotadas con los elementos necesarios para la transmisión en directo de las diligencias judiciales de versión libre. (Se destaca de manera especial el caso de la ciudad de Medellín que cuenta, en general, con equipos muy buenos, tanto en lo atinente al sonido como a la proyección de la imagen). No obstante, tanto en esta ciudad como en otras, en algunas ocasiones se presentan serios problemas técnicos relacionados con el sonido y con la imagen. Se presenta dicha situación cuando los equipos tecnológicos asignados a las diligencias tienen un deficiente funcionamiento o simplemente no son suficientes (micrófonos para todos los intervinientes que se encuentran en la sala de versión).

Por otra parte, el equipo de comunicación avante, causa constantemente interferencias en la transmisión y amplificación del sonido, generando dificultades en la percepción de la información suministrada por el postulado durante el desarrollo de la diligencia. Así mismo, en muchas ocasiones la red interna de la Fiscalía, a través de la cual las diligencias se transmiten en directo hacia las salas de víctimas, presenta dificultades que impiden la correcta percepción de la señal de imagen y el sonido. Ello no sólo genera un impacto en la percepción de la diligencia por parte de las víctimas, sino que distrae la atención del fiscal y le exige a éste que se ocupe de aspectos que no le corresponde directamente. Por ejemplo, en audiencia adelantada en Barranquilla, en junio de 2008, la fiscal constantemente tuvo que abandonar su puesto para dirigirse hacia el postulado, se interrumpió la sesión en varias ocasiones y se distrajo la discusión de fondo. Los fiscales deben ocuparse sólo de aquellas tareas que les corresponde directamente y no deben distraerse con aquello que no les corresponde; para ello, se debe avanzar denodadamente en prestarles todo el apoyo requerido.

#### c) Desempeño de los funcionarios de la Unidad de Justicia y Paz ante los recursos tecnológicos previstos

En la mayor parte de las diligencias observadas, la labor logística de los funcionarios asignados ha sido de gran valor: Durante las diligencias de versión libre los funcionarios están dispuestos para habilitar y adecuar debidamente las salas y a prestar el soporte técnico a las mismas, hasta donde sus capacidades lo permiten; sin embargo, como se señaló anteriormente, en algunas ocasiones la impericia de los funcionarios ha generado interrupciones innecesarias durante el curso de las diligencias.

Es menester resaltar la labor de los encargados del soporte técnico en Medellín y Bogotá, puesto que ante la gran cantidad de diligencias judiciales que se llevan a cabo al mismo tiempo, siempre están prestos a solucionar los inconvenientes acaecidos durante el curso de las diligencias. En esta medida, en Medellín, la labor se facilita un poco, puesto que todas las salas de versión y salas de víctimas se encuentran en el mismo piso; caso contrario en la sede del *bunker* en Bogotá, donde las salas de versión se encuentran en un bloque y las salas de víctimas se encuentran en otro, lo que genera grandes desplazamiento por parte del encargado del soporte técnico, cuando ocurren inconvenientes.

En este orden de ideas, se debe mencionar que en la sede Barranquilla, no se observó la presencia de una persona exclusivamente encargada del soporte técnico, puesto que los funcionarios de cada uno de los despachos cumplen estas funciones de solucionar los inconvenientes técnicos presentados en las salas. Igualmente, la necesaria interacción de los funcionarios con los recursos administrativos y tecnológicos para el normal desarrollo de las diligencias de versión libre, ha generado en muchas ocasiones que inconvenientes menores sean solucionados sin necesidad de hacer un llamado a la persona encargada del soporte técnico.

## 2. Presencia de los medios de comunicación durante las diligencias judiciales de versión libre

Los medios de comunicación cumplen una función social de informar a la comunidad los sucesos de interés público, que generan opiniones de diversa índole en torno a los acontecimientos y sucesos presentados a consideración. Así, el papel de los medios de comunicación constituye el motor mediante el cual se genera opinión social frente a una situación determinada. Es importante analizar las repercusiones tanto positivas como negativas del alcance de la intervención de los medios de comunicación en contextos de escenarios judiciales donde se juzga la comisión masiva de delitos, como es el caso de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

El límite de la intervención de los medios de comunicación en dichos escenarios se percibe en la necesidad de preservar la garantía de intimidad, reserva de la identidad y en general la seguridad de las víctimas como principales sujetos acreditados dentro del proceso de Justicia y Paz, debido a que cualquier información que se recopile durante el curso de la diligencia de versión libre suministrada

por los medios de comunicación a la opinión pública, sin la adecuada supervisión y control previo, puede generar consecuencias negativas frente a la seguridad de los intervinientes en este tipo de audiencias. La labor de los medios de comunicación debe ser responsable y seria, sujetándose a las directrices previstas en los decretos reglamentarios de la Ley de Justicia y Paz y a las resoluciones del Fiscal General de la Nación. También la seguridad de los testigos, de los versionados, de su defensa, de la defensa de las víctimas, la seguridad de todos puede ponerse en riesgo.

Se ha observado que los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) ingresan al interior de las salas de versión indistintamente del momento procesal en que se encuentre la diligencia judicial de versión libre, reteniendo toda la información allí generada, sin el filtro ni el control deseables por parte de la Oficina de Divulgación y Prensa de la Fiscalía, afectando la integridad moral y física, honra e intimidad de las víctimas participantes en el proceso y de los terceros involucrados en los hechos enunciados o confesados por el postulado. Al respecto, la Resolución n° 0387, del 12 de febrero de 2007, "por la cual se establecen directrices para el procedimiento de transmisión de la diligencia de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 4760 de 2005, 2898 y 3391 de 2006 y 315 de 2007", artículo 5, incisos 2 y 3, señala:

La Resolución n° 0387, del 12 de febrero de 2007, "por la cual se establecen directrices para el procedimiento de transmisión de la diligencia de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 4760 de 2005, 2898 y 3391 de 2006 y 315 de 2007", artículo 5, inciso 2 y 3 señala:

"Los medios de comunicación que se hayan acreditado ante el fiscal del caso por lo menos con cinco (5) días de antelación a la fecha prevista para la versión, podrán acceder a la sala de víctimas en número no superior a dos (2) delegados de aquellos, previamente convenidos por quienes tengan interés en asistir".

"Sin embargo, el acceso de los medios de comunicación solo podrá permitirse durante el acto de instalación de la diligencia de versión

libre y hasta antes de que el fiscal del caso inicie formalmente el interrogatorio al versionado sobre los propósitos de la misma, momento en el cual deberán abandonar la sala”.

Por su parte, en sentencia de tutela del Consejo de Estado, sección cuarta, del 26 de julio de 2007, MP. Ligia López Díaz se afirmó:

“La restricción que habilitó la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de las normas acusadas, se materializa en el artículo 5° de la Resolución n° 0387, del 12 de febrero de 2007 del Fiscal General de la Nación, en la que se prohíbe el acceso a las salas de versión libre a personas distintas a aquellas que por mandato legal tiene derecho a participar o intervenir en la citada diligencia; restricción que no excluye a las víctimas y junto con la señalada en el artículo 6° ibídem, llena los requisitos de admisibilidad indicados, pues hay razones de diversa índole: i) la protección del derecho fundamental a la intimidad de las víctimas; ii) la protección de los derechos del postulado; iii) la protección de los derechos fundamentales a la intimidad y al buen nombre de terceros; iv) de orden práctico y logístico”.

Respecto del papel desempeñado por los medios de comunicación durante el desarrollo de la diligencia de versión libre, se observó que las labores posteriores de verificación e investigación establecidas en resoluciones por el Fiscal General de la Nación para la información recopilada antes de ser entregada formalmente a los medios de comunicación, es precaria o en algunas ocasiones inexistente, situación que implica riesgo para la seguridad y una violación del derecho a la intimidad y buen nombre de las víctimas y de los terceros involucrados en los hechos enunciados o confesados por el postulado. No obstante, ello no es siempre así. Por ejemplo, en sesión adelantada en Medellín, en agosto de 2008, el jefe de prensa de la Fiscalía, al interior de la sala de versión, procedió a grabar la audiencia, y en algunas ocasiones, ante la confesión por parte del postulado de un delito relevante o de contenido sensible para la opinión pública, se retiraba de la sala para suministrar la información a los medios de comunicación sin efectuar ningún filtro o control frente a los datos transmitidos. De igual manera, en otra audiencia, celebrada en la misma ciudad y en el mismo mes, el jefe de prensa de la Fiscalía, mientras el postulado enunciaba los hechos objeto de confesión,

suministraba la información a los diferentes medios de comunicación, sin efectuar ninguna labor de verificación e investigación posterior de lo narrado. Se trata, como en tantos otros hechos fundamentales ligados al conflicto armado, de complejos equilibrios entre la libertad de prensa, el derecho a conocer de hechos tan complejos de la historia del país, y las reservas propias para garantizar la eficacia y eficiencia del proceso. Hay que anotar, en todo caso, que por acción de los medios, el país ha podido seguir de alguna manera el proceso de Justicia y Paz, y ha podido acercarse al conocimiento de hechos y verdades con un impacto social insoslayable.

A propósito del tema, es importante destacar la normatividad más relevante expedida por la propia Fiscalía al respecto. La Resolución n° 0387, del 12 de febrero de 2007, “por la cual se establecen directrices para el procedimiento de transmisión de la diligencia de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscales para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios 4760 de 2005, 2898 y 3391 de 2006 y 315 de 2007”, artículo 3 señala:

“...el fiscal del caso dispondrá que se elabore para la publicidad un registro técnico de la versión libre con las advertencias y anotaciones que deban hacerse como resultado de las labores de verificación e investigación posteriores, y para garantizar la seguridad de víctimas, versionado u otros intervinientes, como también la intimidad, el buen nombre y la honra de las personas que pueden resultar afectadas por las afirmaciones del versionado. Al efecto contará con el apoyo de la Oficina de Divulgación y Prensa de la Fiscalía General de la Nación y del personal experto asignado por esa dependencia”.

Igualmente, el Memorando n° 53, del 14 de agosto de 2007, asunto: “Reproducción de registros en audio y video de diligencias de versión libre”, inciso 5, estipula:

“Por lo anterior, de manera atenta les solicito abstenerse de ordenar o autorizar copia de los registros de audio y video de las versiones libres practicadas por sus Despachos, a no ser que se trate de las situaciones señaladas en precedencia, con la finalidad de acatar la ley y la jurisprudencia relacionada con el tema y de aplicar los escasos recursos técnicos que tiene la Unidad para lo que en realidad le corresponde”.

En este sentido, se debe señalar que “las situaciones señaladas en precedencia” corresponden a aquellas en las cuales es dable entregar una copia de los registros de audio y video (cuando las soliciten) a ciertas personas en particular; como son el abogado del versionado, las víctimas que hayan acreditado de manera sumaria dicha condición o el representante del Ministerio Público.

### 3. Estructura y funcionamiento de la página Web de la Fiscalía General de la Nación

La página Web de la Fiscalía General de la Nación se constituye en un instrumento tecnológico y útil, necesario para la difusión masiva de la información generada por las actividades y toma de decisiones relevantes de este ente investigativo. En dicha página, se encuentra un *link* denominado “Ley de Justicia y Paz” que permite tener acceso al sitio Web de Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, en el cual se pueden conocer aspectos esenciales del proceso de Justicia y Paz, tales como el origen de la Unidad, la misión y visión, y un organigrama detallado de la misma. Así mismo, en el sitio Web de la Unidad de Justicia y Paz, se puede acceder al marco normativo y jurisprudencial del proceso, a través de varios *links* enlazados directamente con los textos completos referentes a la Ley 975 de 2005, los decretos reglamentarios de dicha Ley, y las resoluciones emitidas por el Fiscal General de la Nación.

Igualmente, dicho sitio Web se ha convertido en una herramienta adicional de información para las víctimas y para la opinión pública en general sobre el avance del proceso de Justicia y Paz, debido a que las víctimas pueden encontrar información sobre exhumaciones, identificación de postulados, cronogramas de diligencias de versión libre, jornadas de víctimas, entre otros datos de interés a los cuales se puede acceder. En este sentido, la información prevista, orienta y apoya a los interesados a conocer la programación de las diligencias de versión libre, es decir, el lugar, la fecha, la hora y los hechos o temas a tratar (en algunas ocasiones), así como la posibilidad de acceder a un instructivo para las víctimas, que contiene el desarrollo procesal de las diligencias de versión libre y la forma de hacer valer sus derechos durante el proceso. De igual forma, es factible que las víctimas puedan realizar el procedimiento de registro de los hechos atribuibles a grupos armados ilegales en dicho sitio Web.

La observación concreta que hace el Área, es la necesidad que surge de que el sitio Web de la Unidad de Justicia y Paz de Fiscalía General de la Nación, como fuente subsidiaria de información del proceso de Justicia y Paz, sea actualizada permanentemente, con el fin que la información transmitida sea veraz y oportuna, puesto que si bien existen obligaciones legales de notificación personal de las víctimas, no huelga en ningún caso contar con el uso de un medio de información al cual se pueda acceder para conocer detalles del proceso e igualmente efectuar los trámites a que haya lugar, sin necesidad de desplazarse hasta la Unidad de Justicia y Paz del lugar más cercano. En esa dirección, dice por ejemplo el Memorando n° 31, del 29 de junio de 2007, asunto: “Procedimientos previos y posteriores a las diligencias de versión libre y confesión”, numeral 1, inciso 4, que:

“Los Fiscales deben ejercer tutoría permanente sobre la página Web de la Fiscalía para establecer la veracidad sobre los datos allí consignados, sobre los postulados y actuaciones relacionados con sus despachos”.

En cualquier caso, la página Web debe tratar de preservar la información más fidedigna, sin dejar de reconocer desde luego que en razón a los más diversos motivos, se pueden suspender o aplazar las diligencias.

### Reflexión final

Como se puede observar, en un proceso tan complejo, como el de Justicia y Paz, los grandes temas, como son las relaciones entre guerra y política, entre guerra y derecho, entre derecho y política, se funden y confunden con los temas más técnicos y de carácter administrativo y organizativo. Lo más prosaico, por decirlo gráficamente, se mezcla y se entrelaza con lo más complejo desde el punto de vista temático y de contenido. De allí la extrema exigencia, para todos, de un proceso inédito y que hoy genera sus propias variables en el concierto internacional. Este proceso, inédito, se liga no obstante, a la tradición colombiana de desactivación de máquinas de guerra, de aplicación, en función de posibles escenarios de paz, de las nociones de “ferocidad” y “barbarie” y de delitos atroces, como un gran aporte de Colombia a la discusión continental sobre derecho penal internacional.

Parecería, ya que numerosos actores sociales participan del proceso, que aquella tensión expresada

muy bien por Max Weber, entre una *ética de convicción* y una *ética política de responsabilidad*, no es vivida hoy tan sólo, como ha sido la lógica históricamente ligada a procesos de desmovilización o a procesos de paz, por el poder ejecutivo o por instituciones que detectan el poder de decisión sobre los actores y sus actos, sino por los numerosos actores sociales que también se ligan, de una u otra manera, al proceso de Justicia y Paz. Así, en el contexto de un proceso tan complejo, en los extremos de la convicción se encuentran las reivindicaciones sin tregua y sin matices, de verdad, justicia y reparación, mientras que en los linderos de la ética política de responsabilidad, se encuentran las concesiones de justicia, vistas como inevitables ante el tipo de actores y las circunstancias. El destino del proceso se jugará, en gran medida, en los alcances que tenga esta tensión en la sociedad colombiana y en sus diferentes actores. Mientras tanto, el sistema judicial colombiano, con los niveles de independencia logrados incluso en escenarios tan degradados, seguirá dando cuenta de este proceso de dimensiones colosales y de exigencias cada vez mayores y más interesantes.

#### Capítulo IV: Glosario de expresiones utilizadas por los postulados en el desarrollo de las versiones libres

El proceso de Justicia y Paz es, entre otras muchas cosas, un auténtico ejercicio de sociología pura. En este ejercicio, tal como lo ha enfatizado desde el principio el Área, el lenguaje ocupa un lugar absolutamente central. Se trata del lenguaje en los más diversos sentidos, no sólo del lenguaje jurídico-técnico, cada vez más necesario, de los crímenes internacionales por ejemplo, sino del lenguaje con el que se nombran los hechos, las pertenencias, las lealtades, la guerra... el destino. Se trata de una auténtica sociología del lenguaje. En este sentido, el Área ha diseñado un glosario, un vocabulario, a partir de lo escuchado y visto en las versiones libres. Es un aporte a una sociología del lenguaje que narra y coloca voz, a dramas y hechos vividos y ejecutados que, por principio, en razón a su crueldad y desgarramiento, estarían por fuera del lenguaje mismo, pero que, en escenarios de contracultura o de subcultura, están muy arraigados a dinámicas culturales colombianas.

Desde el punto de vista metodológico, los términos utilizados por los postulados fueron interpretados por el equipo de trabajo, basados en el contexto de la versión libre, de lo que ha sido narrado en ellas y de las discusiones generadas

a instancia de las mismas. Muchos de los términos fueron explicados por el postulado y muchos de ellos fueron objeto de aclaración, bien sea por los representantes del Ministerio Público o por los propios fiscales. La clasificación de dichos términos se hace de acuerdo con el grupo armado al margen de la ley al cual pertenecía quien los utilizó. De esta forma, una primera parte constituyen expresiones utilizadas por los dos grupos armados al margen de la ley, posteriormente, una segunda parte de las utilizadas por los miembros de las autodefensas, y por último las usadas por los miembros de la guerrilla de las F.A.R.C.

Las palabras o expresiones se encuentran relacionados teniendo en cuenta un orden temático, así: las palabras concernientes a la organización del grupo armado ilegal, las expresiones para referirse a la comisión de delitos o al combate y, por último, otros términos utilizados por los postulados en el desarrollo de las diligencias de versión libre.

Igualmente, la organización de las expresiones permite que el lector logre entender su significado, en el evento en que un término necesariamente requiera de otro para su total entendimiento, verbigracia, la expresión “trabajo de organización” precede al término “echar la carreta”, puesto que debe conocerse el significado del primero para comprender el segundo.

A través de esta interpretación de expresiones utilizadas por los postulados se pretende que personas allegadas al proceso logren una familiarización con los términos utilizados constantemente por los postulados, para así facilitar el entendimiento de muchas situaciones a las cuales éstos se refieren en el transcurso de las diligencias de versión libre.

Ahora, es claro que los fiscales y los procuradores delegados se encuentran familiarizados con muchos términos utilizados por los postulados; no obstante, éstos no los conocen todos, máxime cuando se trata de postulados de grupos armados diferentes a los de su conocimiento.

#### I. Expresiones utilizadas por los dos grupos armados organizados al margen de la ley

##### a) Organización del grupo armado ilegal

**El financiero:** Miembro de la organización armada ilegal que se encargaba de recibir, organizar y repartir

el dinero obtenido por la organización.

**Chapa:** Alias o apodo para referirse a un miembro de la organización armada ilegal.

**Quemados:** Expresión para significar que la Fuerza Pública tenía conocimiento sobre la presencia y el accionar de algunos miembros de la organización armada ilegal en cierta zona.

**Boletarse:** Expresión utilizada para significar que un miembro del grupo armado ilegal ha sido visto por personas de la población civil y éstas conocen sobre su pertenencia a la organización.

**Jurisdicción:** Área del territorio nacional donde ejercía control territorial determinada sección del grupo armado ilegal.

**Caleta:** Sitio escondido para guardar dinero, armas, munición y otros efectos útiles para la guerra.

**Encaletar:** Esconder dinero en una caleta, armas, munición y otros efectos útiles para la guerra.

**Cuadrar:** Sobornar a miembros de las instituciones del Estado, con el propósito de obtener su colaboración en la ejecución de alguna actividad delictiva.

**Ayudar a subir, poner votos:** Constreñir ilegalmente a la población en la cual tenían control territorial para votar por un candidato específico a determinado cargo de elección popular.

**Cuota de colaboración:** Dinero entregado por los empresarios de manera obligatoria a la organización armada ilegal (extorsión).

#### b) Expresiones utilizadas para referirse a los hechos delictivos o al combate

**Dar de baja, sacar del camino, dar piso, carpetear o pistolear:** Cometer un homicidio.

**Hacer la vuelta:** Expresión utilizada para referirse a los actos preparatorios a la comisión de un delito y a la comisión del delito mismo.

**Trabajar:** Expresión utilizada por los postulados para referirse a cometer hechos delictivos y en general a las actividades desarrolladas en el grupo.

**Cometer el hecho:** Llevar a cabo el delito.

**Campanear:** Hacer guardia, mientras otros ejecutan un delito.

**Cantar la zona:** También significa informar a otros miembros del grupo ilegal, la presencia de enemigos militares o de civiles tildados de enemigos.

**Baja de ganado:** Hurto de cabezas de ganado.

**Aparatados o apistolados:** Expresión que significa que los miembros de la organización armada ilegal portaban armas de fuego.

**Quemar o echar plomo:** Disparar contra el enemigo.

**La mata:** Expresión para referirse a la selva donde se

dan los combates.

**Emboscaron:** Ocultarse entre un ramaje.

**Zona caliente:** Determinada región del país en la cual los grupos de guerrilla y los grupos de autodefensas han tenido enfrentamientos constantes.

**La ley:** La Policía o las Fuerzas Militares.

#### c) Otros términos

**Ollas:** Sectores de los municipios que se caracterizan por la venta de drogas alucinógenas y a la prostitución.

**Traquetos:** Narcotraficantes.

**Gramaje:** Término utilizado para referirse al dinero cobrado por los grupos armados ilegales a los narcotraficantes, para permitir el cultivo, procesamiento y transporte de drogas en su zona de influencia. El dinero entregado dependía de los gramos que se trasportaban, aproximadamente 5.000 pesos colombianos (2.5 dólares) por kilogramo de droga.

**Distinguir:** Conocer a una persona.

**Pegar para:** Dirigirse hacia algún lugar.

**Muñecos:** Cadáveres.

**La laguna:** La penitenciaría de Urrá (está llena de "sapos").

**Sapos:** Miembros de las organizaciones armadas ilegales que suministraban información a la Fuerza Pública o a sus enemigos, acerca del accionar de las mismas.

## 2. Expresiones utilizadas por los grupos de autodefensas

### a) Organización del grupo armado ilegal

**A.U.C.:** Autodefensas Unidas de Colombia.

**A.C.M.M.:** Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio.

**A.C.C.U.:** Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá.

**Bloque:** Conjunto de Frentes.

**Frente:** Conjunto de aproximadamente 40 o 50 miembros de las autodefensas organizados para cometer delitos, que dependían jerárquicamente del Bloque.

**Urbanos:** Miembros de las autodefensas que cumplían sus funciones en los sectores urbanos del territorio nacional (informantes, labores logísticas).

**Rurales:** Miembros de las autodefensas que cumplían sus funciones en los sectores rurales del territorio nacional (contra guerrilla).

**Patrulleros:** Miembros de más bajo rango en las

autodefensas.

**Comando:** Término para referirse a un superior en la jerarquía de las autodefensas.

**El político:** Miembro de las autodefensas encargado de la labor de infiltración de instituciones del Estado, así mismo, era el encargado de dictar la doctrina política de las autodefensas a los subalternos (respeto por la población civil, no cometer cierto tipo de delitos, entre otras).

**Los muchachos:** Expresión que utilizan los mandos medios y comandantes de las autodefensas, para referirse a sus subalternos dentro de la organización.

**Guía:** Término utilizado para referirse al ex guerrillero que desertó de aquella organización para unirse a las autodefensas y que ha sido utilizado para señalar a las personas que serían asesinadas durante las masacres.

**Paraco:** Miembro de las autodefensas.

**Guerrillo:** Término utilizado por los miembros de las autodefensas para referirse a los miembros de las F.A.R.C. o el E.L.N.

**Los elenos:** Término utilizado por los miembros de las autodefensas para referirse a los miembros del E.L.N.

**Proyecto político y social de la organización:** Expresión utilizada para referirse a la labor social de las autodefensas (construcción de carretas y escuelas, entrega de regalos a niños, entre otros), igualmente a la infiltración de las instituciones del Estado.

**Permear:** Infiltrar a miembros de las autodefensas las instituciones del Estado.

**Estamento militar:** Sección de las autodefensas encargada del combate armado.

**Estado de las A.U.C.:** Término para referirse al Estado de facto creado por la organización en ciertos sectores de la geografía nacional.

**Bonificación:** Remuneración periódica entregada a los miembros de las autodefensas por su pertenencia a la organización.

**Mosquear:** Verificar previamente a un traslado terrestre, la presencia de la Fuerza Pública en la carretera.

#### b) Expresiones utilizadas para referirse a los hechos delictivos o al combate

**Operación:** Término para referirse las incursiones militares (masacres) realizadas por las autodefensas.

**Lista en mano:** Expresión para hacer alusión a las operaciones militares ejecutadas por las autodefensas, en las cuales se utilizaba una lista previamente creada para cometer el delito de homicidio de manera selectiva.

**Chapeaba:** Expresión para significar que un miembro

de las Fuerzas Militares, durante el traslado terrestre de una tropa de las autodefensas en un camión, engañaba a otros militares haciendo pasar a dicha tropa como soldados del Ejército o de la fuerza correspondiente.

**Preñar barcos:** Expresión utilizada por los miembros de las autodefensas, para referirse a cargar en altamar droga al interior de un buque con el fin de que ésta llegue a su destino sin ser detectada.

**Sicariar:** Expresión utilizada por los miembros de las autodefensas para referirse a cometer homicidios por precio o promesa remuneratoria.

**Viáticos:** Dinero entregado por los comandantes al subalterno, para el traslado hacia el sitio donde cometería el delito de homicidio.

**La última lágrima, camino al cielo:** Automóviles de propiedad de las autodefensas destinados al transporte de personas para serían posteriormente asesinadas.

**Dar lidia:** Expresión para referirse a que una persona causó muchos problemas para ser asesinada.

**Determinador:** Palabra utilizada para hacer alusión al ejecutor material del delito.

**Legalizar:** Llevar un cadáver a una base militar, para que los militares escondieran la persona muerta y la hicieran pasar por persona muerta en combates con la guerrilla.

**Llevar a San Pedro:** Expresión utilizada por un reconocido jefe de las autodefensas, para manifestar a sus subalternos que debían asesinar a alguna persona.

#### c) Otros términos

**Ralito:** Término para referirse a las negociaciones de paz con el Gobierno en el corregimiento de Santa Fe de Ralito.

**Chapeadas o chapeados:** Expresión que utilizan los postulados de las autodefensas, para referirse a que un vehículo utilizado por ellos como medio de transporte para cometer delitos, está siendo investigado por las autoridades competentes.

**Desguazar:** Desarmar una camioneta que ha sido "chapeada" y vender sus partes.

**Muertes innecesarias:** Expresión utilizada para hacer alusión a las personas que habían muerto por equivocación.

**Problemariar:** Expresión para referirse a los miembros de las autodefensas que buscaban enfrentamientos con otras organizaciones armadas al margen de la ley.

### 3. Expresiones utilizadas por la organización armada ilegal F.A.R.C.

#### a) Organización del grupo armado ilegal

**Unidades:** Miembros de la guerrilla de las F.A.R.C.

**Guerrillas:** Conjunto de miembros de las F.A.R.C. conformado por varias "unidades".

**Escuadras:** Conjunto de miembros de las F.A.R.C. conformado por varias "guerrillas".

**Columnas:** Conjunto de miembros de las F.A.R.C. conformado por varias "escuadras".

**Compañías:** Conjunto de miembros de las F.A.R.C. conformado por varias "columnas".

**Frente:** Conjunto de miembros de las F.A.R.C. conformado por varias "compañías".

**Bloque:** Conjunto de miembros de las F.A.R.C. conformado por varios "frentes".

**Compañía de orden público:** Grupo de miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. cuya labor consiste en combatir militarmente a los enemigos de la organización.

**Compañía de redrojo:** Grupo de miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. trasladados de otras "compañías" por bajo rendimiento, para crear una nueva con otras funciones.

**Compañía de cursantes:** Grupo de miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. que se encontraban recibiendo entrenamiento a través de cursos en explosivos, enfermería, política, militares y de inteligencia.

**Unidad móvil:** Grupo de miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. que se desplazaban en todo el territorio nacional, según el sitio donde se cometerían los hechos delictivos de acuerdo a las órdenes de los altos mandos de la organización.

**El de las masas:** Integrante de la organización armada ilegal, encargado de persuadir políticamente a los pobladores de su zona de influencia territorial y del posterior reclutamiento de éstos.

**Ajusticiamientos:** Expresión utilizada por los miembros de los grupos armados al margen de la ley para referirse a las sanciones emitidas por el "consejo revolucionario de guerra" (fusilamiento, "licenciamiento", abortos provocados).

**Consejo revolucionario de guerra:** Conjunto de miembros de la guerrilla de las F.A.R.C., quienes conforman un tribunal que juzga a sus combatientes, cuando cometen conductas desaprobadas por la organización, dicho consejo no puede ser constituido por menos de 25 guerrilleros.

**Licenciar:** Retirarse de la organización con autorización de los superiores.

**La guerrillerada:** Expresión utilizada por los miembros

de la guerrilla de las F.A.R.C. para referirse a su organización.

**Camarada:** Expresión para referirse a los compañeros de la guerrilla de las F.A.R.C.

**Fariana(o):** Expresión utilizada para referirse a un miembro de la guerrilla de las F.A.R.C. o a un simpatizante de los ideales de las F.A.R.C.

**Guerreros:** Miembros de más bajo rango en la organización de la guerrilla de las F.A.R.C.

**Caleteros:** Miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. encargados de "encaletar".

**Radistas:** Miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. encargados de las comunicaciones internas de la organización a través de los radioteléfonos.

**Plata en caja:** Dinero en las "caletas" de la guerrilla de las F.A.R.C.

**Miliciano:** Miembro de guerrilla de las F.A.R.C. que desempeñaba su labor en las zonas urbanas.

**Urbaneo:** Expresión utilizada por los miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. para hacer alusión a la labor desempeñada por los milicianos pertenecientes a su organización.

**Ranchero:** Miembro de la guerrilla de las F.A.R.C. encargado de las labores logísticas de los campamentos (cocinar, organizar el sitio para dormir, realizar una zona sanitaria, entre otras labores).

**Proselitismo armado:** Convocar a la población civil de la zona de influencia, con el fin de convencerlos de la necesidad de colaboración con la guerrilla de las F.A.R.C.

**Trabajo de organización:** Expresión utilizada para referirse a los acercamientos de los miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. con los pobladores de las zonas de influencia, a fin de enseñarles la doctrina política de su organización y en algunas ocasiones realizar reclutamientos, ya sean forzados o voluntarios, de menores o adultos.

**Echar la carreta:** Expresión utilizada para referirse a las conversaciones sostenidas por los miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. con los pobladores de las zonas de influencia, a fin de ejecutar el "trabajo de organización".

**Arengar:** Expresión utilizada para referirse al agrupamiento de la población civil con el propósito de "echarle la carreta".

**Trabajo de penetración:** Expresión utilizada para referirse a la exploración realizada por un grupo de guerrilleros a cierta zona donde no hacía presencia la guerrilla de las F.A.R.C.

**Trabajo de reconocimiento:** término utilizado para hacer alusión a la labor de ubicación geográfica de los guerrilleros en la zona donde se aprestan a hacer presencia.

b) Expresiones utilizadas para referirse a los hechos delictivos o al combate

**Acción:** Término para referirse las incursiones militares (masacres) realizadas por la guerrilla de las F.A.R.C.

**Choques:** Combates.

**Combate de encuentro:** Cuando el combate se presenta durante un traslado de los miembros de la guerrilla de las F.A.R.C., y un traslado de los enemigos por el mismo camino.

**Compartimentación:** Expresión utilizada para referirse a la división de responsabilidades en los delitos cometidos por la guerrilla de las F.A.R.C.

**Fusilería:** Utilización masiva de los fusiles en un combate.

**Metrista:** Se refiere al miembro de la guerrilla encargado de disparar con una ametralladora en un combate.

**Hacer cortina:** Expresión utilizada por los miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. para significar que se realizó una formación de tropas tendiente a contraatacar al enemigo.

**Línea de fuego:** Grupo de miembros de la guerrilla de las F.A.R.C. que se destinan para un combate.

**Rafagueo:** Serie de disparos con una ametralladora o un fusil, hacia un determinado territorio o sector sin un objetivo específico.

**Cazabobos:** Término para referirse a las minas anti persona, que se accionan a través de la ruptura de un alambre extendido a través del terreno.

**Bolear cilindros:** Expresión para referirse a la utilización de armas no convencionales (cilindros de gas llenos de material explosivo) para atacar a un objetivo.

**El personaje o el ganado:** Término para referirse a la persona que iba a ser sujeto pasivo del delito de secuestro por parte de la guerrilla de las F.A.R.C.

**Cotización, colaboración económica:** Expresiones utilizadas para referirse a la suma de dinero solicitada obligatoriamente a cambio de la libertad de la persona secuestrada.

**Chichiguas:** Expresión utilizada para referirse al dinero (\$7.000.000 a \$10.000.000) que se le pagaba a las F.A.R.C. como resultado de la extorsión a los comerciantes.

c) Otros términos

**Remolcar:** Transportar de un campamento guerrillero a otro, armas, víveres y otros efectos útiles para la guerra.

**Coger ranguito:** Ascender en la jerarquía de la organización armada ilegal.

**Tener vara:** Expresión utilizada para hacer alusión a la gran influencia de un miembro de la organización en la misma.

**Finados:** Muertos.

**Territorios despejados:** Zonas del país sin presencia de la Fuerza Pública.

## Notas

<sup>1</sup> El equipo está compuesto por el director del Área y por dos monitores que se desplazan a las audiencias. Cuando se habla de monitores, se hace referencia a un número muy reducido que ha estado trabajando arduamente para cubrir el mayor número posible de audiencias. Cuentan con el apoyo adicional de un tercer monitor que trabaja en la tarea de seguimiento de jurisprudencia. En algunas versiones, por ejemplo, en una misma ciudad, dos o tres miembros del equipo hacen seguimiento a dos o tres versiones diferentes o, en algunas ocasiones, asisten juntos a la misma versión. Ello con el objetivo de tener dos o más percepciones sobre un mismo versionado y un mismo fiscal, para luego hacer las comparaciones pertinentes y acopiar la mayor cantidad de información posible.

<sup>2</sup> Ley 975 del 25 de julio de 2005, "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios", artículo 33.

<sup>3</sup> El texto clásico comentado es el de Jacques Vergés, **Estrategias judiciales en los procesos políticos**, editorial Anagrama, Barcelona, 1968. Un estudio del autor de esta informe, con base en esta diferencia entre defensa de ruptura y de connivencia, escrito en otro contexto y tratándose de otros actores, pero que conserva plena actualidad, es el titulado: "Delito político, estrategia de jurídica, derecho penal y derechos humanos", publicado en la revista **Pensamiento Jurídico**, Universidad Nacional, 1996 y en la **Revista de derecho público**, Universidad de los Andes del mismo año.

<sup>4</sup> Johan Hiuzinga, *Homo Ludens*, Alianza editorial, Madrid, 1999.

<sup>5</sup> Cita de Theodor Däubler que sirve como epígrafe al texto fundamental de Heinrich Meier sobre Carl Schmitt titulado: **Die Lehre Carl Schmitts. Vier Kapitel zur Unterscheidung politischer Theologie und politischer Philosophie**, Stuttgart-Weimar, 1994, p. 13.

<sup>6</sup> Una exposición de estas "técnicas" en el libro de Alessandro Baratta, **Criminología crítica y crítica del derecho penal**, Siglo XXI editores, México, 1989, p. 75.

<sup>7</sup> Se debe destacar en esta dirección, el reciente documento generado por una consultoría especializada a

instancia del Programa de lucha contra la impunidad de la Vicepresidencia de la República, con la validación de todas las instituciones comprometidas en la persecución penal y disciplinaria de estos crímenes, denominado "Protocolo para el reconocimiento de graves violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, con énfasis en el homicidio en persona protegida". Bogotá, julio de 2008.

<sup>8</sup> Para profundizar en el tema y como ahondar en el desarrollo jurisprudencia más reciente, respecto de los crímenes internacionales, el director del área se permite la remisión al siguiente texto: Alejandro Aponte Cardona, "Colombia", en: Kai Ambos, Ezequiel Malarino, Gisela Elsner, **Jurisprudencia latinoamericana sobre derecho penal internacional**, fundación Konrad-Adenauer, Montevideo, marzo de 2008.

<sup>9</sup> Decreto n° 4760, de 30 de diciembre de 2005, "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005" artículo 11, inciso 1 estipula: "Participación de las víctimas en los procesos judiciales. En virtud de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y a la reparación, éstas podrán intervenir activamente en el proceso previsto en la Ley 975 de 2005 aportando pruebas, cooperando con las autoridades judiciales, conociendo y en su caso contravirtiendo las decisiones que se adopten dentro del mismo".

<sup>10</sup> Decreto n° 290, de 22 de abril de 2008, "por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley", artículo 8, señala: "Sin perjuicio de lo previsto por el parágrafo 1 del artículo 4 del presente decreto, el Comité de Reparaciones Administrativas adoptará alguna o algunas de las siguientes medidas de satisfacción en beneficio de las víctimas o beneficiarios: a) Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor; ante la comunidad y el ofensor ... d) Otorgamiento de condecoraciones y otros reconocimientos públicos, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social ... j) Difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social".

<sup>11</sup> Memorando n° 36, de 6 de julio de 2007, asunto: "Requerimientos mínimos en recurso humano para salas de víctimas", numeral 4, expresa: "En las salas de víctimas deberá contarse con dos servidores del Cuerpo técnico de Investigación o de la Policía Nacional que presten seguridad".

<sup>12</sup> Ley 65 de 1993, "por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario", artículo 44, literal c).

<sup>13</sup> Decreto n° 4760, de 30 de diciembre de 2005, "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005"

artículo 11 numeral 2, expresa: "Participación de las víctimas en los procesos judiciales. En virtud de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, estas podrán intervenir activamente en el proceso previsto en la Ley 975 de 2005 aportando pruebas, cooperando con las autoridades judiciales, conociendo y en su caso contravirtiendo las decisiones que se adopten dentro del mismo. Para tal efecto, entre otros aspectos, se tendrán en cuenta los siguientes: ... 2. La Fiscalía General de la Nación velará por la protección de la intimidad y seguridad de las víctimas, en los términos previstos por el inciso final del artículo 15 de la Ley 975 de 2005".

<sup>14</sup> Resolución n° 0387, de 12 de febrero de 2007, "por la cual se dictan directrices para el procedimiento de transmisión de la diligencia de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007", artículo 4, así: "Para garantizar a las víctimas su derecho a acceder a la justicia, la diligencia de versión libre se retransmitirá en directo a la sala habilitada para ellas, ...".

<sup>15</sup> Resolución n° 2296, de 3 de julio de 2007, "por la cual se establecen nuevas directrices para el procedimiento de recepción de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007" artículo 6, inciso 1.

<sup>16</sup> Memorando n° 31, de 29 de junio de 2007, asunto: "Procedimientos previos y posteriores a las diligencias de versión libre y confesión" numeral 2 inciso 1. "**Apoyo técnico y logístico para el desarrollo de las versiones.** Cada Fiscal es responsable de adelantar las gestiones necesarias para contar con el apoyo técnico y logístico requerido para el óptimo desarrollo de la versión (salas, equipos electrónicos, ayudas audiovisuales, mapas, tableros, entre otros) para lo cual deben hacer las solicitudes con suficiente antelación."

<sup>17</sup> Por ejemplo, el Memorando n° 34, de 29 de diciembre de 2006, asunto: "Programación para versión libre"; Memorando n° 33, de 4 de julio de 2007, asunto: "Logística para salas de víctimas"; Memorando n° 79, de 5 de octubre de 2007, asunto: "Salas para versión libre".

<sup>18</sup> Resolución n° 0387, de 12 de febrero de 2007, "por la cual se dictan directrices para el procedimiento de transmisión de la diligencia de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007", artículo 1, inciso 1. "Las salas de versión libre deberán estar dotadas de los medios técnicos que garanticen el registro completo y seguro de esa diligencia para la memoria histórica, la conservación de lo actuado y

su posterior difusión a la sociedad colombiana...".

<sup>19</sup> Resolución n° 0387, de 12 de febrero de 2007, "por la cual se dictan directrices para el procedimiento de transmisión de la diligencia de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007", artículo 4. "Para garantizar a las víctimas su derecho a acceder a la justicia, la diligencia de versión libre se retransmitirá en directo a la sala habilitada para ellas...".

<sup>20</sup> Resolución n° 2296, de 3 de julio de 2007, "por la cual se establecen nuevas directrices para el procedimiento de recepción de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007" artículo 6. "... las víctimas o sus apoderados pueden acceder a las **salas separadas e independientes de quien rinde la versión libre**, donde podrán hacer uso de las facultades que la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios les confiere".

<sup>21</sup> Memorando n° 36, de 6 de julio de 2007, asunto: "Requerimientos mínimos en recurso humano para salas de víctimas", numerales 2, 3 y 4.





# PARTE II: ÁREA DE DDR

*Director: Gustavo Villegas*

Equipo:

Beatriz Elena Mejía  
Catalina Jiménez

*Día de la desmovilización (18 de diciembre 2004) del Bloque Bananero en la región de Urabá, Colombia.*

*Foto: Jesús Abad Colorado*



# ÁREA DE DDR. Diagnóstico sobre el proceso de desmovilización y reintegración en la región Caribe

## I. Alcance y metodología de la Parte II

## II. Diagnóstico por departamentos

### 1. Departamento de Córdoba

Municipios analizados: Montería y Tierralta

### 2. Departamento del Magdalena

Municipios analizados: Fundación, Santa Marta y Ariguaní

### 3. Departamento del Atlántico

Municipios analizados: Barranquilla, Soledad y Malambo

### 4. Departamento del Cesar

Municipio analizado: Valledupar

## III. Matriz DOFA del proceso de desmovilización y reintegración en la región Caribe

## IV. Georeferenciación de indicadores

## I. Alcance y metodología de la Parte II

El área de desarme, desmovilización y reintegración (en adelante, el Área) del Observatorio realiza el seguimiento al proceso de desmovilización y reintegración de las Autodefensas ilegales que se desmovilizaron en Colombia a partir del año 2003.

El proceso de reintegración - que puede definirse como el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible<sup>1</sup>- fue precedido por un programa de reinserción dirigido a proporcionar asistencia a desmovilizados y a sus familias para cubrir sus necesidades básicas inmediatas, como alojamiento, comida, kit de ropa, kit de aseo y primer estipendio económico. Estas medidas fueron implementadas a través del Programa de Reinserción a la Vida Civil del Ministerio del Interior y Justicia. No obstante, el programa presentó deficiencias en la consolidación de un modelo nacional acorde a las necesidades de los desmovilizados, así como en relación con una adecuada articulación de los esfuerzos institucionales.

En 2006, la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración social y económica de personas y grupos organizados al margen de la Ley (en adelante, ACR) permitió el establecimiento de un ente coordinador de la política de reintegración que, en algunos casos, también realiza acciones complementarias a las desarrolladas por otras entidades públicas. La estrategia desarrollada ha introducido los siguientes elementos:

- Se incorporan las nociones de familia y de comunidad al trabajo realizado hasta ese momento con el individuo.
- Se prioriza la atención psico-social y se plantea el fortalecimiento de las acciones en educación y la generación de ingresos.
- Se concibe la estrategia bajo un enfoque de territorialización regional.
- Se trasciende del concepto de reinserción (corto plazo) al concepto de reintegración (largo plazo).

Los beneficiarios del programa de reintegración son las personas desmovilizadas de manera colectiva o individual, tanto de grupos de autodefensas como de guerrilla. Hasta el 31 de marzo de 2008, la ACR atendía a 31.422, 20.930 del proceso colectivo con

las AUC, 3.422 de procesos individuales del mismo grupo y 7.050 de la guerrilla. No obstante, 14.582 desmovilizados colectivos no participan en el proceso de reintegración, por, entre otros motivos, encontrarse en programas del ICBF o el PAHD, carecer del CODA, haber sido asesinados o haber sido detenidos.

En el desarrollo de sus funciones, la ACR colabora estrechamente con la Policía Nacional, otra de las instituciones clave en el proceso. Según lo previsto en la Directiva n° 10 de la Policía Nacional, los objetivos son: (a) facilitar y estandarizar el control y monitoreo de la Policía Nacional sobre la población desmovilizada; (b) generar confianza entre los participantes del proceso y la Policía Nacional; y (c) contar con el apoyo de Policía Nacional en el desarrollo de las diferentes actividades del proceso de reintegración<sup>2</sup>. Así mismo, ambas instituciones desarrollan acciones para acompañar a desmovilizados que puedan ser víctimas de amenazas, coacción u homicidio por bandas criminales y darles garantías para continuar con su ruta de reintegración<sup>3</sup>.

Por otra parte, en algunos municipios de la región Caribe y en el departamento del Atlántico, la Policía Comunitaria (POLCO), en colaboración con la ACR, desarrolla el llamado Plan Padrino, a través del cual, el tutor de la ACR facilita el acercamiento del Padrino –policía comunitario– a la población desmovilizada<sup>4</sup>.

El proceso es objeto de acompañamiento, seguimiento y verificación por organizaciones internacionales, entre las cuales cabe destacar la labor de la Organización Internacional para Migraciones, que además de haber gestionado el Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación –SAME<sup>5</sup>-, ha llevado a cabo proyectos dirigidos a la reincorporación de jóvenes desmovilizados, y a menores desvinculados de los grupos armados ilegales, y de la MAPP-OEA, que desde febrero de 2004, verifica que se haya producido una efectiva desmovilización y da acompañamiento a las comunidades.

En el informe de la primera fase del Observatorio, el Área ha realizado un diagnóstico del proceso de desmovilización y reintegración en la región de la costa Caribe, analizando la política nacional y local, así como la articulación interinstitucional y el nivel de participación de los actores implicados. Para ello, se han seleccionado como objeto de estudio cuatro departamentos de la costa caribeña que albergan el 30,2% de los desmovilizados colectivos: Córdoba, Atlántico, Magdalena y Cesar, y 10 municipios

con el 25% de los participantes en el proceso de reintegración a nivel nacional, seleccionados con base en cuatro criterios, de acuerdo a la información suministrada por la ACR:

- Cantidad y proporción de desmovilizados en la zona
- Índices de homicidio
- Reclutamiento de menores
- Reagrupamiento y bandas emergentes

Para la elaboración del diagnóstico se realizaron visitas al terreno entre agosto y septiembre de 2008 en las cuales se llevaron a cabo entrevistas a los mandatarios locales o sus delegados, los comandantes departamentales de policía y los funcionarios de los Centros de Servicios de la ACR en las regiones, sobre su percepción de la política de reintegración hasta la fecha. Esta información fue complementada con fuentes secundarias, como consolidados de indicadores entregados por la Policía Nacional y las oficinas de la ACR.

TEMATICAS	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
Política Pública de Reintegración	Percepción de la Política
	Niveles de responsabilidad y compromiso institucional
	Articulación interinstitucional
	Planes de desarrollo
Proceso de Reintegración	Actores locales
	Atención integral a desmovilizados
	El proceso en las comunidades
	Percepción frente al rearme
	Percepción frente al trabajo de otros actores nacionales e internacionales

Temáticas y categorías de análisis para el diagnóstico

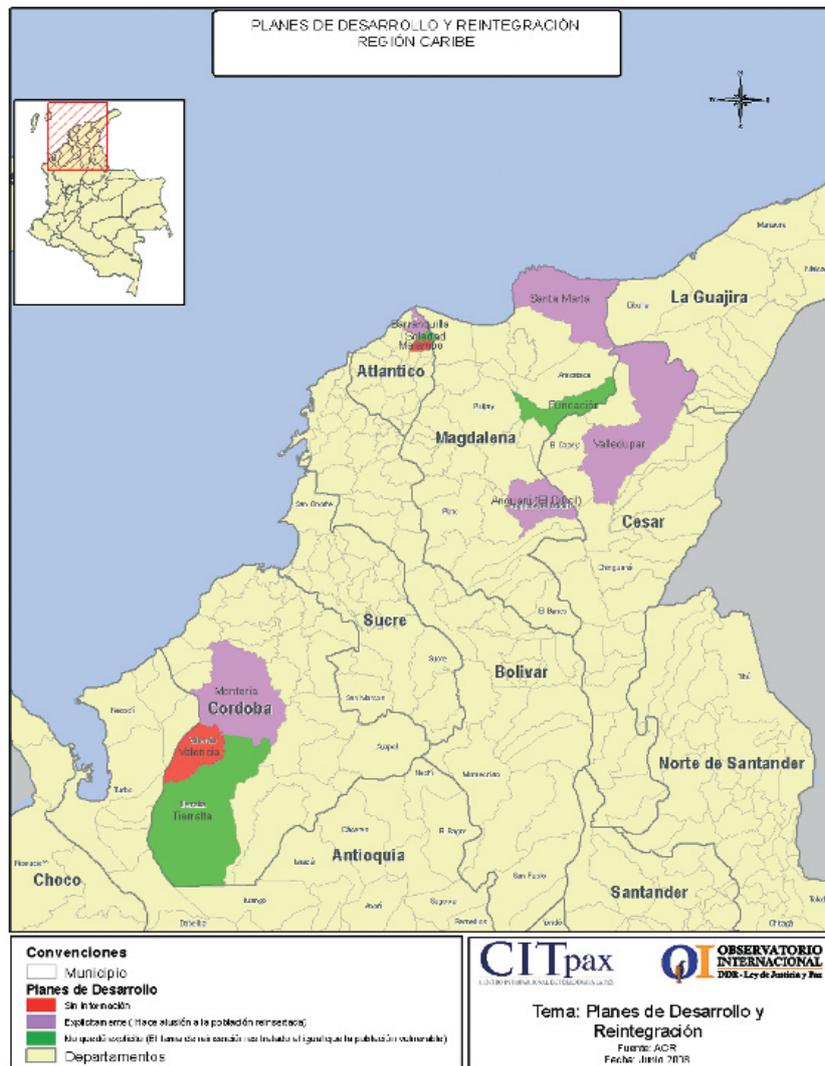
#### Cuadro de información sobre la población desmovilizada en región Caribe

Departamento	Nº de desmovilizados atendidos	Porcentaje frente al total nacional	Municipios	Nº de desmovilizados atendidos	Porcentaje frente al total departamental
Córdoba	3.770	12%	Montería	1885	85,3%
			Tierralta	841	
			Valencia	493	
Atlántico	1.121	3,6%	Barranquilla	950	100%
			Malambo	4	
			Soledad	167	
Magdalena	2.121	6,8%	Santa Marta	1.228	80,3%
			Fundación	268	
			Ariguaní	208	
Cesar	2.411	7,7%	Valledupar	1587	65,8%
TOTAL	9.423	30,2%		7.631	

Fuente: ACR, al primer trimestre de 2008.

## II. Diagnóstico por departamentos

Mapa regional sobre la inclusión del proceso de reintegración en los planes de desarrollo



Mapa regional sobre rearme



### I. Departamento de Córdoba<sup>8</sup>

El departamento de Córdoba podría ser catalogado como referente en el proceso al haber sido el lugar donde se realizaron las negociaciones de paz con los jefes paramilitares y al residir gran cantidad de desmovilizados (12% del total nacional).

La ACR atiende a alrededor de 3.500 personas a través de dos centros de servicios, ubicados en Montería y Tierralta. No obstante, en Tierralta y Valencia, con una población de 80.000 habitantes, hay aproximadamente la misma cantidad de desmovilizados que en Montería, con 381.525 habitantes. Por ello, es necesario reforzar los programas y actividades en Tierralta y Valencia, para desarrollar medidas eficaces y adecuadas al contexto.

Los Centros de Servicios de la ACR desconocen la vinculación de desmovilizados en proceso de reintegración a grupos emergentes y destacan los buenos resultados del proceso, pese a que sólo se hagan notorios los casos problemáticos.

Según la percepción de las autoridades locales y la Policía, la situación geoestratégica del municipio en las rutas de la droga, así como la falta de oportunidades laborales, han propiciado casos de rearme y aparición de nuevas bandas como “Los paisas”.



## Municipios analizados: Montería y Tierralta

### Sobre los planes de desarrollo:

- Los dos municipios han incluido la reintegración en sus planes de desarrollo. En la Alcaldía de Montería, el capítulo sobre reintegración del plan de desarrollo fue redactado teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por la ACR, así como por las diferentes entidades que trabajan este tema en el municipio. Si bien se ha avanzado en la planeación de proyectos de reintegración, queda pendiente su implementación.
- Aunque han realizado acciones puntuales, como el acompañamiento a las comunidades receptoras, y existe voluntad política para implementar programas en esta materia, las dos Alcaldías consideran que no disponen de suficientes recursos económicos por las limitaciones derivadas de la Ley 550 de 1999 en la reestructuración de pasivos.

### Sobre los programas específicos:

- La ACR ha desarrollado un esfuerzo importante para vincular en el proceso tanto al sector público municipal y departamental como a los entes privados. No obstante, la implicación del sector privado ha sido escasa, ya que sólo existen empresas de ganadería de grandes extensiones. De ahí que sea necesario fomentar la formación y capacitación en actividades agrícolas.
- Pese a que los desmovilizados no encuentren trabajo, su participación en el proceso de reintegración es continua, lo que les asegura ser beneficiarios del apoyo económico a la reintegración.
- Según información de la Policía y de la Alcaldía de Montería, el recuerdo presente de los crímenes cometidos por bloques paramilitares de gran importancia, como los comandados por alias "Don Berna" y alias "Mancuso", incluyendo desplazamiento y asesinatos de líderes comunitarios, impiden una mayor implicación por parte de la comunidad receptora en el proceso.

- Es importante resaltar el trabajo que desarrollan varias ONG's nacionales e internacionales a través de proyectos con población vulnerable, así como la Diócesis que, en colaboración con la ACR y la Alcaldía de Montería, está construyendo un centro cultural. A través de este trabajo se busca demostrarle a la comunidad que hay un interés por parte de los desmovilizados de participar activamente en procesos comunitarios y reconciliadores.

### Sobre el seguimiento y verificación del proceso:

- La Alcaldía de Montería se ha propuesto hacer más seguimiento, monitoreo y evaluación en materia de DDR así como acompañamiento para la ejecución de los recursos.
- Tanto para la Alcaldía de Montería como para la Policía, es importante definir un horizonte mucho más claro para la continuidad del proceso para que los participantes en el proceso de reintegración se conviertan realmente en ciudadanos y no continúen con la "etiqueta" de desmovilizados que requieren asistencia.
- Es importante el reconocimiento por parte de las tres fuentes consultadas, de la labor realizada por la MAPP-OEA, en particular con comunidades en Ralito y en el acompañamiento a las diferentes entidades del departamento involucradas en el proceso de reintegración.

## 2. Departamento del Magdalena <sup>9</sup>

El departamento del Magdalena ha tenido una presencia histórica e importante de grupos armados organizados al margen de la ley debido a su situación estratégica y a la gran extensión de cultivos ilícitos.

La región es económicamente activa, en particular Santa Marta, si bien la producción agrícola se ha visto afectada por el cultivo de palma africana.

Las personas entrevistadas en el Centro de Servicios de la ACR han destacado que, además de las autoridades departamentales, gobiernos locales y policía, instituciones como el SENA, el ICBF, universidades públicas y privadas y casas de justicia han colaborado en el proceso.

Todas las fuentes consultadas coinciden en la necesidad de que la empresa privada se involucre más. En este sentido, la ACR ha llevado a cabo reuniones de información y sensibilización con empresarios para vincularlos al proceso<sup>10</sup>.

En 2007, se creó un comité de acompañamiento al proceso de reintegración, con mesas temáticas, y compuesto por instituciones de carácter público, privado y académico. Además de contribuir en la elaboración de los proyectos, el comité apoyará la coordinación interinstitucional.



### Municipios analizados: Fundación, Santa Marta y Ariguaní

#### Sobre los planes de desarrollo:

- En el plan de desarrollo de Fundación se incluyó un programa de seguimiento y acompañamiento a proyectos productivos de desmovilizados.
- En el plan de desarrollo de Santa Marta se incluyeron los siguientes programas:
  - Acupuntura infraestructural: Desarrollo de proyectos comunitarios, como obras de infraestructura, por la ACR y el distrito, aportando la primera los recursos, el segundo el terreno, y los desmovilizados su trabajo, para reactivar el desarrollo económico y social de las comunidades y fortalecer la institucionalidad local.
  - Programa de mejoramiento de las condiciones de vida de las familias de los desmovilizados.
  - Reparación simbólica: Definición de acciones conjuntas para la construcción de símbolos por la reconciliación.
  - Salud: Afiliación de todos los desmovilizados al régimen subsidiado.
  - Educación: Todos los hijos de los desmovilizados están en el sistema educativo público. Las personas en edad extra escolar (más de 15 años) pueden acceder a la educación a través de un convenio con la caja de compensación familiar CAFAM.
- Las Alcaldías de Santa Marta y de Fundación, manifiestan dificultades económicas para implementar programas de reintegración, ante las restricciones presupuestarias derivadas de la Ley 550 de 1999. No obstante, la Secretaría de Gobierno de Fundación resalta que se han hecho esfuerzos para apoyar el trabajo de la ACR, como la provisión de recursos técnicos y físicos para actividades de capacitación y talleres de acompañamiento psico-social. El Centro de Servicios de la ACR considera importante que la reintegración se incluya en el CONPES, para la previsión de recursos a largo plazo.

#### Sobre programas específicos:

- Si bien el Centro de Servicios de la ACR ha desarrollado programas de capacitación y formación para desmovilizados, la Alcaldía de Ariguaní ha identificado como principales obstáculos para su inserción laboral la nula vinculación empresarial y

la escasez de tierras -o problemas en su titulación- para proyectos productivos. En agosto de 2008, se encontraban en marcha dos proyectos productivos, uno en lombricultura y otro denominado "Palma Paz", en los que participaban unos 90 desmovilizados. Ante las dificultades para conseguir un trabajo, hay desmovilizados que abandonan el programa para encontrar fuentes de ingreso económico.

- El sector empresarial en Fundación no es muy amplio y la economía de este municipio gira esencialmente en torno al comercio, siendo necesario reforzar los programas de capacitación y formación de desmovilizados para permitir su inserción laboral.
- En Fundación, existen divergencias entre el número de personas registradas por la ACR y las registradas por la Alcaldía, de tal manera que parecería que hay desmovilizados que no están siendo atendidos por la primera al no encontrarse en sus listados.
- Algunos de los desmovilizados que actualmente residen en Santa Marta eran originarios de la región, mientras que otros proceden de otras regiones y llegaron al municipio en los años 80 con el auge del cultivo de marihuana y hoja de coca. Así mismo, la situación estratégica de Fundación atrajo a numerosas personas de otras regiones del país. Debido a que los desmovilizados son percibidos como "foráneos" existe un cierto rechazo hacia ellos.
- Es necesario reforzar el trabajo en proyectos comunitarios, teniendo en cuenta que las personas entrevistadas en la Policía y las Alcaldías de Santa Marta y Fundación desconocen proyectos en esta materia como las acciones para la recuperación de parques y escuelas o el proyecto "La semana por la Paz", donde, la ACR, en colaboración con la Pastoral Social, llevaron a cabo talleres sobre reconciliación con desmovilizados y víctimas.

#### Sobre seguimiento y verificación:

- En Fundación y Ariguaní, existen comités de seguimiento que facilitan la articulación interinstitucional entre las alcaldías y la ACR con la policía para poder llevar a cabo el plan de desarrollo de cada municipio.
- Las personas entrevistadas en la ACR y la Alcaldía de Fundación reconocen la presión por parte de las bandas criminales sobre los desmovilizados, a través de amenazas, coacciones y homicidios. Sin embargo,

la captura de los Mellizos y la mayor presencia del ejército y la policía en la zona, han generado una disminución en la presión para el reclutamiento de desmovilizados. Además, la ACR señaló que ante el recrudecimiento de las acciones delictivas en el departamento<sup>11</sup> y la solicitud de información por parte de la Policía, se ha optado por reforzar el acompañamiento de la Policía a las actividades programadas en el marco del proceso de reintegración, incluyendo las visitas domiciliarias de los tutores de la ACR.



Municipios analizados: Barranquilla, Soledad y Malambo

#### Sobre los planes de desarrollo:

- Todos los planes de desarrollo de la región han incluido la reintegración, si bien queda pendiente la implementación de programas específicos.
- Dentro del plan de desarrollo de la Alcaldía de Barranquilla se ha previsto la creación de “la Alta Consejería Distrital para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana”, que coordinará con la policía las acciones en materia de seguridad, y un “observatorio general y económico”, para obtener cifras exactas sobre la situación de la población vulnerable, en la cual se incluyen los desmovilizados, de tal manera que se diseñen y realicen programas adecuados.

#### Sobre los programas específicos:

- El Centro de Servicios de la ACR resalta los avances en el aspecto psico-social y educativo de los desmovilizados, a la par que los obstáculos para su inserción laboral por la escasa vinculación del sector privado.
- Se han desarrollado acciones puntuales en torno a la recuperación de espacios públicos, de manera conjunta con la policía comunitaria. Sin embargo, se manifiesta cierto rechazo de la comunidad en condiciones de pobreza, en ocasiones extrema, frente a los desmovilizados, quienes reciben una ayuda económica mensual.

#### Sobre seguimiento y verificación:

- En los municipios estudiados no existe ningún comité de seguimiento al proceso de reintegración a la fecha de elaboración del informe, lo que dificulta la coordinación de acciones y la evaluación de impacto de las mismas.
- La verificación del proceso por parte de entidades internacionales no es reconocida por ninguna de las tres fuentes.
- La Policía Comunitaria de Atlántico resalta que tras recientes incidentes, las Alcaldías de Barranquilla y Soledad se han vinculado más al proceso y han mostrado mayor interés en ejecutar políticas adecuadas para esta población. El problema del rearme en esta zona no es de gran envergadura; si bien se han detenido delincuentes por extorsión, la Policía no confirma la presencia de “Águilas Negras”.

#### 4. Departamento del Cesar<sup>13</sup>

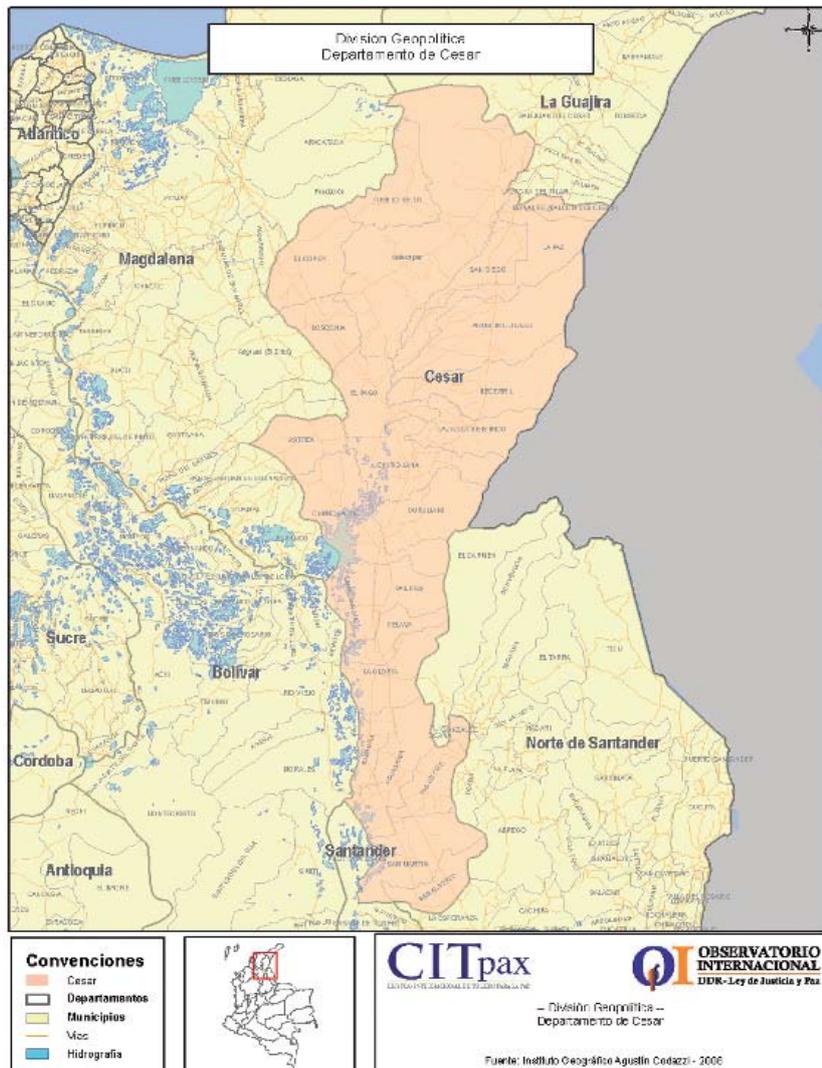
La administración departamental incluyó la reintegración en su plan de desarrollo, con énfasis en proyectos productivos. No obstante, sólo 5 de los 25 municipios, entre los cuales Valledupar, lo incluyeron en sus planes de desarrollo.

Además, las autoridades locales señalan que debido a la necesidad de estructurar su pasivo según la Ley 550 de 1999, tienen dificultades para implementar políticas y programas de reintegración.

Municipio analizado: Valledupar

Sobre los planes de desarrollo:

- Las autoridades locales consideran que la reintegración es responsabilidad de la ACR principalmente. Aunque reconocen importantes avances de la política nacional de reintegración en la educación y el acompañamiento psico-social de desmovilizados, es necesario que se genere mayor compromiso en las nuevas administraciones.



#### Sobre los programas específicos:

- Según el Centro de Servicios de la ACR, el principal escollo del proceso de reintegración es la inserción laboral: los proyectos de generación de ingresos han producido escasos resultados, no existiendo suficientes tierras disponibles para llevarlos a cabo, y la contribución empresarial ha sido limitada, no habiéndose contratado ningún desmovilizado<sup>14</sup>.
- La Alcaldía considera que la policía ha hecho un trabajo positivo, habiendo colaborado de manera eficaz con el Centro de Servicios de la ACR. Se destaca el programa "Salvavías", si bien pocos desmovilizados participan.
- El Centro de Servicios de la ACR informa que si bien en un principio los desmovilizados estaban poco motivados para continuar sus estudios, ante la necesidad de reforzar sus capacidades para poder acceder al mercado laboral, muchos han retomado cursos de formación.
- Para los responsables del Centro de Servicios de la ACR, es importante fortalecer el trabajo entre las comunidades receptoras y los desmovilizados, como las acciones desarrolladas hasta la fecha para el embellecimiento de parques y otros lugares públicos. En el mismo sentido es también importante, incrementar la participación de juntas de acción comunal y organizaciones de base en estas actividades.
- Las fuentes consultadas coinciden en decir que los desmovilizados presentes en esta región pertenecían a grupos armados que ejercían su control en el departamento. Por esta razón se percibe miedo en la comunidad receptora, y falta de relaciones fluidas con los desmovilizados.
- El trabajo que desarrolla la MAPP-OEA en la zona es reconocido por el personal del Centro de Servicios de la ACR, en particular por una iniciativa denominada "Todas somos mujeres" donde mujeres víctimas y mujeres desmovilizadas realizaron varios trabajos conjuntamente. Sin embargo la Alcaldía de Valledupar no conoce esta iniciativa.

#### Sobre el seguimiento y la verificación:

- Se ha constituido un comité de seguimiento y acompañamiento al proceso, con la participación de la Alcaldía y la Gobernación. Desde la Alcaldía se señala que los retos son mejorar la articulación interinstitucional, dar mayor divulgación sobre la ruta y planes de acción, y reforzar la cualificación de los desmovilizados para que puedan acceder a las ofertas de empleo.
- Las diferentes fuentes consultadas coinciden en indicar que la presión ejercida por las bandas criminales sobre los desmovilizados es considerable, en particular teniendo en cuenta las ofertas de remuneración mayores que el apoyo económico ofrecido a través del programa de reintegración. Sin embargo el Centro de Servicios de la ACR resalta que muchos de los problemas de seguridad que se atribuyen a los desmovilizados no son siempre ciertos.

### III. Matriz DOFA del proceso de desmovilización y reintegración en la región Caribe

	DEBILIDADES	FORTALEZAS
	1. Dificultad para desarrollar programas y proyectos comunitarios con desmovilizados y víctimas o comunidades receptoras. 2. Necesidad de adaptar el proceso al contexto y características regionales. 3. Falta de capacitación o formación adecuada de los desmovilizados teniendo en cuenta las necesidades del mercado laboral. 4. Escasos resultados de los proyectos productivos.	1. Desarrollo de una política nacional de reintegración, con Centros de Servicios implantados a nivel regional. 2. Identificación y acercamiento por parte de la ACR a los actores estratégicos a nivel regional y nacional. 3. Fortalecimiento de la estrategia interna de la ACR en comunicación.
OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS (fortalezas de las oportunidades)	ESTRATEGIAS (debilidades de las oportunidades)
1. Compromiso de diferentes instancias del gobierno nacional para la implementación de la estrategia de reintegración. 2. Acompañamiento de la fuerza pública al proceso de reintegración, tanto en monitoreo como en acompañamiento a la comunidad. 3. Interlocución y apoyo de la MAPP-OEA en el proceso de seguimiento y verificación de la desmovilización a nivel central y en algunas regiones del país.	1. Fortalecer la coordinación entre los actores regionales a través de Comités de seguimiento y acompañamiento al proceso. 2. La fuerza pública debe seguir jugando un papel preponderante, tanto en la prevención del reclutamiento como apoyando el trabajo en las comunidades afectadas por el conflicto para reactivar su desarrollo. 3. Se debe reforzar el trabajo en comunidades donde conviven víctimas y desmovilizados 4. Se debe apoyar a las autoridades locales en la previsión de suficientes recursos para medidas y acciones de reintegración.	1. Se requiere agilizar el desarrollo de proyectos comunitarios con organizaciones de la sociedad civil, tanto de base como a nivel regional y nacional. 2. La fuerza pública deberá garantizar que las acciones de acompañamiento al trabajo que desarrolla en terreno con la ACR, no incremente la desconfianza o el temor en la población desmovilizada. 3. Los talleres de atención psicosocial de la ACR con desmovilizados deberán ser optimizados para dar a conocer las diferentes posturas frente a la reintegración.
AMENAZAS	ESTRATEGIAS (fortalezas de las amenazas)	ESTRATEGIAS (debilidades de las amenazas)
1. Inestabilidad jurídica para los desmovilizados. 2. Presencia de bandas emergentes. 3. Ofertas económicas a desmovilizados para regresar a la ilegalidad más importantes que el programa de reintegración. 4. Extradición de antiguos jefes paramilitares creando un clima de inestabilidad e inseguridad en los desmovilizados. 5. Falta de apropiación de los gobiernos locales del proceso. 6. Apoyo limitado del sector privado en la inserción laboral de los desmovilizados.	1. El acompañamiento personalizado de los desmovilizados por el personal en terreno de la ACR se hace indispensable para conocer las percepciones y las expectativas de éstos frente a sus proyectos a futuro de manera a prevenir el reclutamiento y el retorno a actividades ilícitas. 2. Se deben identificar lecciones aprendidas y promover el intercambio de experiencias, en colaboración con la ACR (a nivel nacional y regional). 3. Es importante capacitar a los desmovilizados de acuerdo a las necesidades del mercado laboral de cada región.	1. Es necesario que se aclare la situación jurídica de los desmovilizados para reducir la desconfianza entre la población atendida por la ACR así como poder implementar programas adecuados para su reincorporación a la vida civil. 2. Es importante enfatizar que los proyectos de reintegración deben propender por el paso de la situación de desmovilizados a la situación de ciudadanos comprometidos de deberes y derechos ante la sociedad.

## Notas

<sup>1</sup> En este sentido, según la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración social y económica de personas y grupos organizados al margen de la ley, y en línea con la doctrina de Naciones Unidas, este proceso se debe llevar a cabo primordialmente a nivel local, formando parte del desarrollo general de un país y constituyendo una responsabilidad nacional que puede ser complementada con apoyo internacional el concepto de reintegración. Fuente: Secretario General de la ONU, Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31, mayo de 2005; Traducción ACR.

<sup>2</sup> En un primer momento, los Instructivos n° 060 / DIROP-OGESI, de 20 de junio de 2006, y n° 011 / DIPON –DICAR, de 23 de enero de 2007, contenían órdenes precisas a los Comandos Departamentales y Metropolitanos de Policía para atender y hacer seguimiento a la población desmovilizada.

<sup>3</sup> Las bandas criminales son objeto de seguimiento a través del *Mecanismo de Verificación Conjunto contra Bandas Criminales –MEVEC–*.

<sup>4</sup> A la fecha de corte del informe, el Plan Padrino se ha implementado en Magdalena, Atlántico, Córdoba, Cesar, Risaralda, Antioquia, Chocó, Bogotá, Cundinamarca, Guaviare, Valle del Cauca, Nariño, Caldas, Norte de Santander; entre otros.

<sup>5</sup> El SAME es un sistema de indicadores, implementado con la colaboración de la OIM en los Centros de Servicios de la ACR, a través del que se obtiene la percepción de los beneficiarios sobre el proceso, y así se priorizan las acciones a llevar a cabo.

<sup>6</sup> La ACR cuenta con Centros de Servicio en cada región del país, compuestos por equipos de trabajo interdisciplinario que proporcionan asistencia a los desmovilizados de carácter psico-social, educativo, jurídico, y de inserción laboral.

<sup>7</sup> Como documentación de base se tuvieron como referencia los informes de la MAPP-OEA, para conocer los resultados del proceso de seguimiento y verificación del proceso de desmovilización que esta organización realiza, así como los informes de la Escola de cultura de pau de Barcelona sobre procesos de DDR.

<sup>8</sup> Las entrevistas fueron realizadas durante el mes de septiembre de 2008. Las personas entrevistadas fueron el Secretario de Gobierno, la Asesora de la Secretaria de Gobierno, el Gerente del Centro de Servicios de la ACR en Montería, el Enlace psico-social en Tierralta, el Enlace SAME en Montería y el Responsable de la Policía Comunitaria.

<sup>9</sup> Las entrevistas fueron realizadas durante agosto de 2008. Las personas entrevistadas en Santa Marta Y Fundación fueron el Secretario Privado de la Alcaldía de Santa Marta, el Coordinador de la Oficina de Atención a Población Vulnerable en Santa Marta, el Alcalde de Fundación, el Secretario de Gobierno de Fundación, el Gerente del Centro de Servicios de Santa Marta, el Enlace psico-social,

el Enlace SAME, el Responsable de la Policía Comunitaria en Fundación y el Enlace de la Policía Comunitaria en Santa Marta. Las personas entrevistadas en Ariguaní fueron el Secretario de Gobierno, el Gerente del Centro de Servicios de la ACR, el Comandante (E) de Policía de Magdalena y el Enlace de la Policía Comunitaria.

<sup>10</sup> La ACR indica que en febrero de 2008 se contactó a 43 empresarios de la región para invitarlos a que se vincularan en este tema. De dicha reunión se generaron 33 ofertas de empleo, sin embargo por los perfiles solicitados, sólo 3 personas se presentaron y únicamente una persona logró mantenerse en el cargo.

<sup>11</sup> En el primer semestre de 2008, se detuvo a 60 personas y murieron alrededor de 4 desmovilizados cada mes.

<sup>12</sup> Las entrevistas fueron realizadas durante agosto de 2008. Las personas entrevistadas fueron el Secretario de Gobierno de Soledad, el Asesor del Secretario de Gobierno de Barranquilla, el Gerente del Centro de Servicios de la ACR, el Comandante de Policía del Atlántico, el Responsable de la Policía Comunitaria, el Encargado de la SIPOL y el Enlace de la Policía Comunitaria.

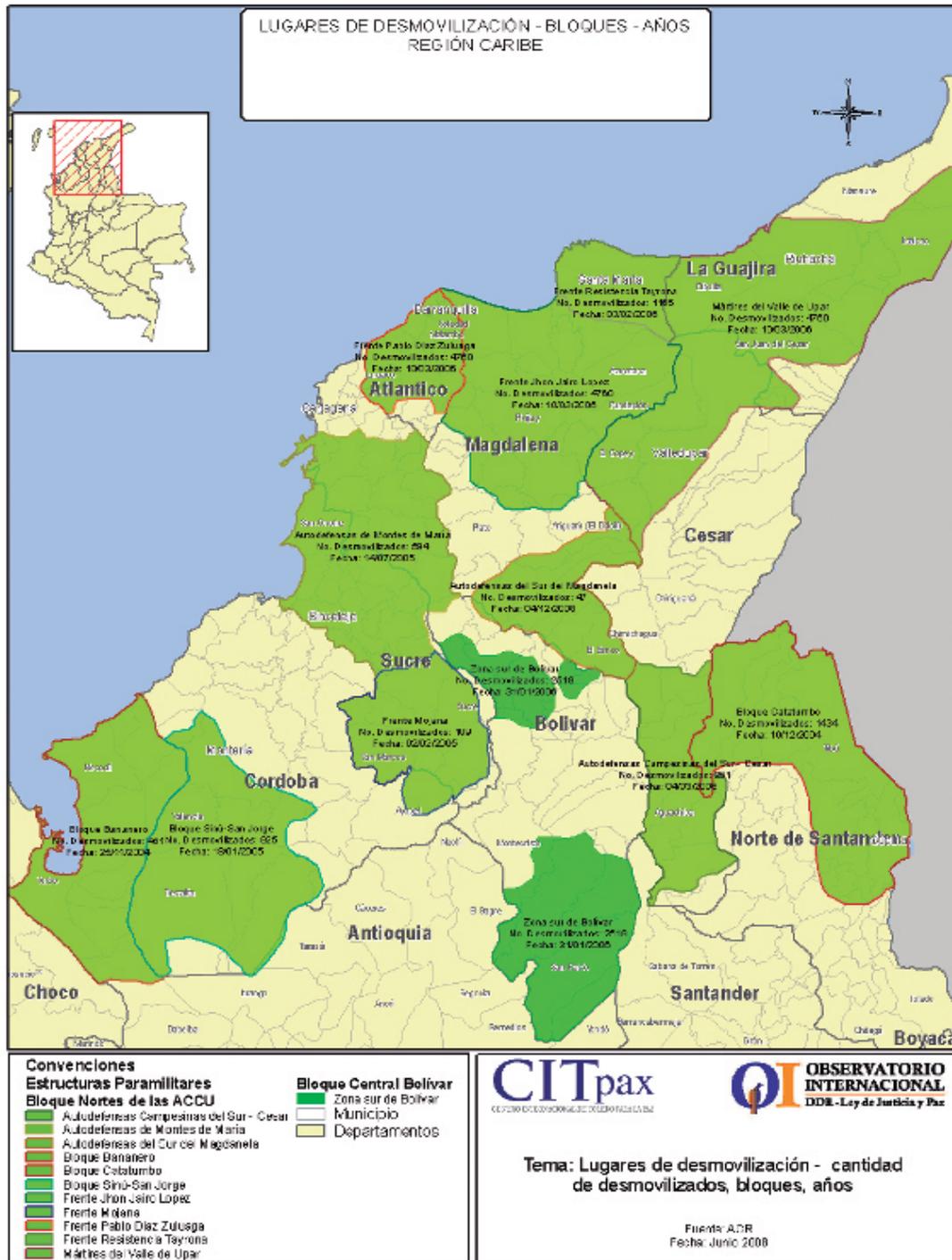
<sup>13</sup> Las entrevistas fueron realizadas durante septiembre de 2008. Las personas entrevistadas fueron la Alcaldesa (E) de Valledupar y el Centro de Servicios de la ACR en Valledupar.

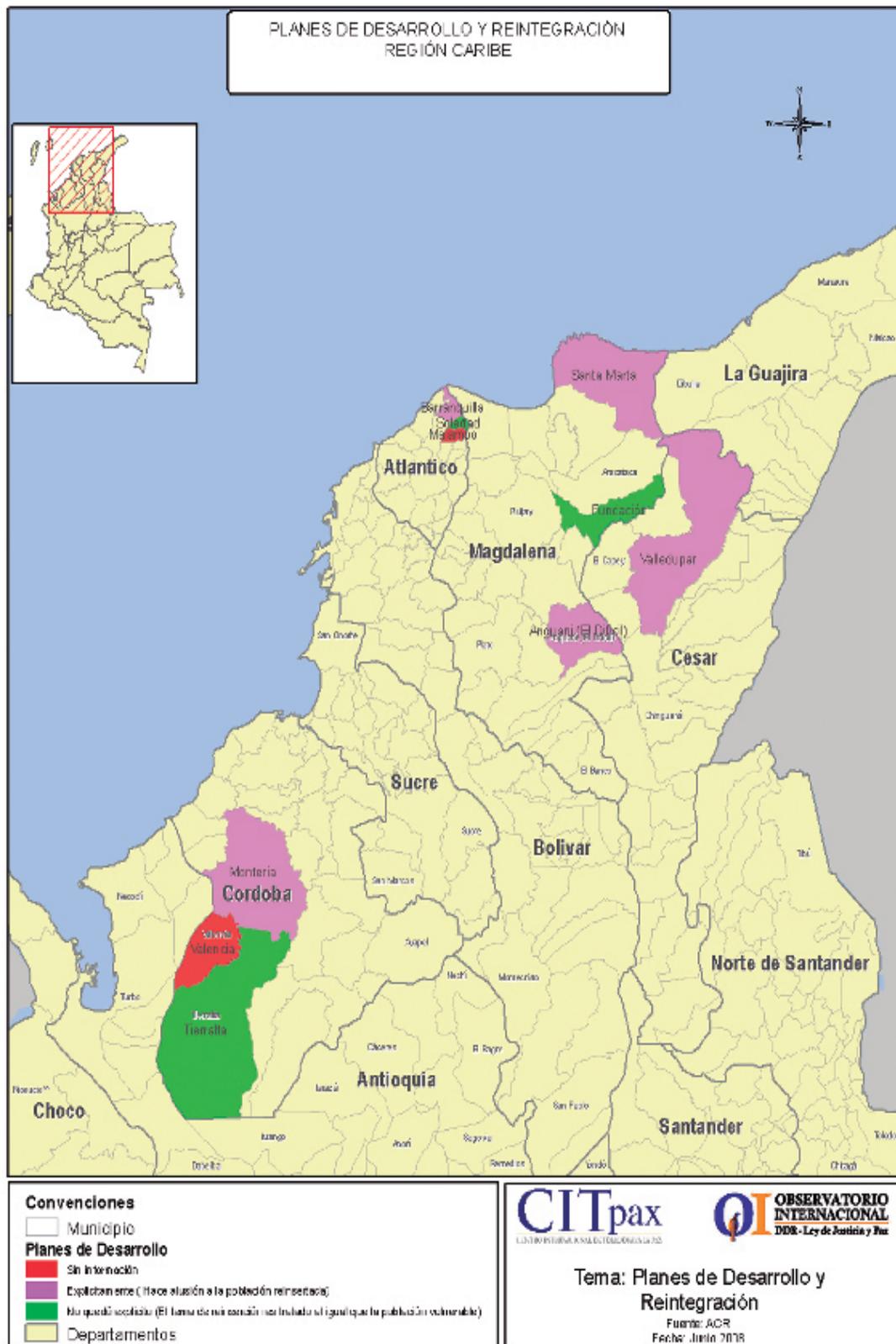
<sup>14</sup> En alguna oportunidad se logró vincular a 63 desmovilizados en una empresa en trabajos manuales, pero desertaron por las duras condiciones del empleo. Frente a este caso, existe una experiencia que vincula a 30 desmovilizados en un proyecto de lombricultura (proyecto BIPRO), desarrollada gracias a la iniciativa de los responsables del tema productivo en el Centro de Servicios de la ACR y en colaboración con la empresa privada. Los desmovilizados han solicitado que las ofertas de empleo sean en el área urbana y preferiblemente que no sean trabajos que exijan un alto esfuerzo físico.

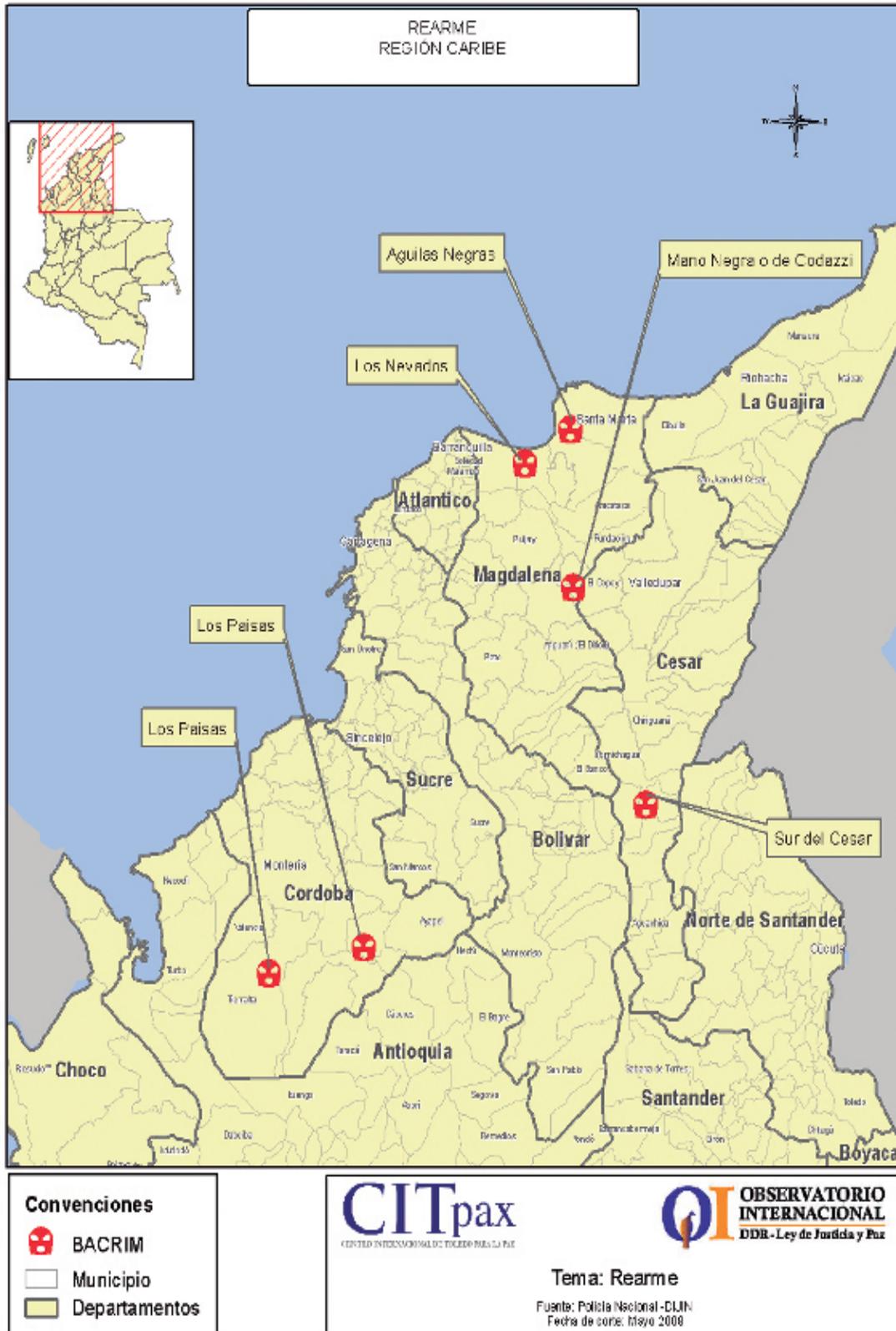
### IV. Georeferenciación de indicadores

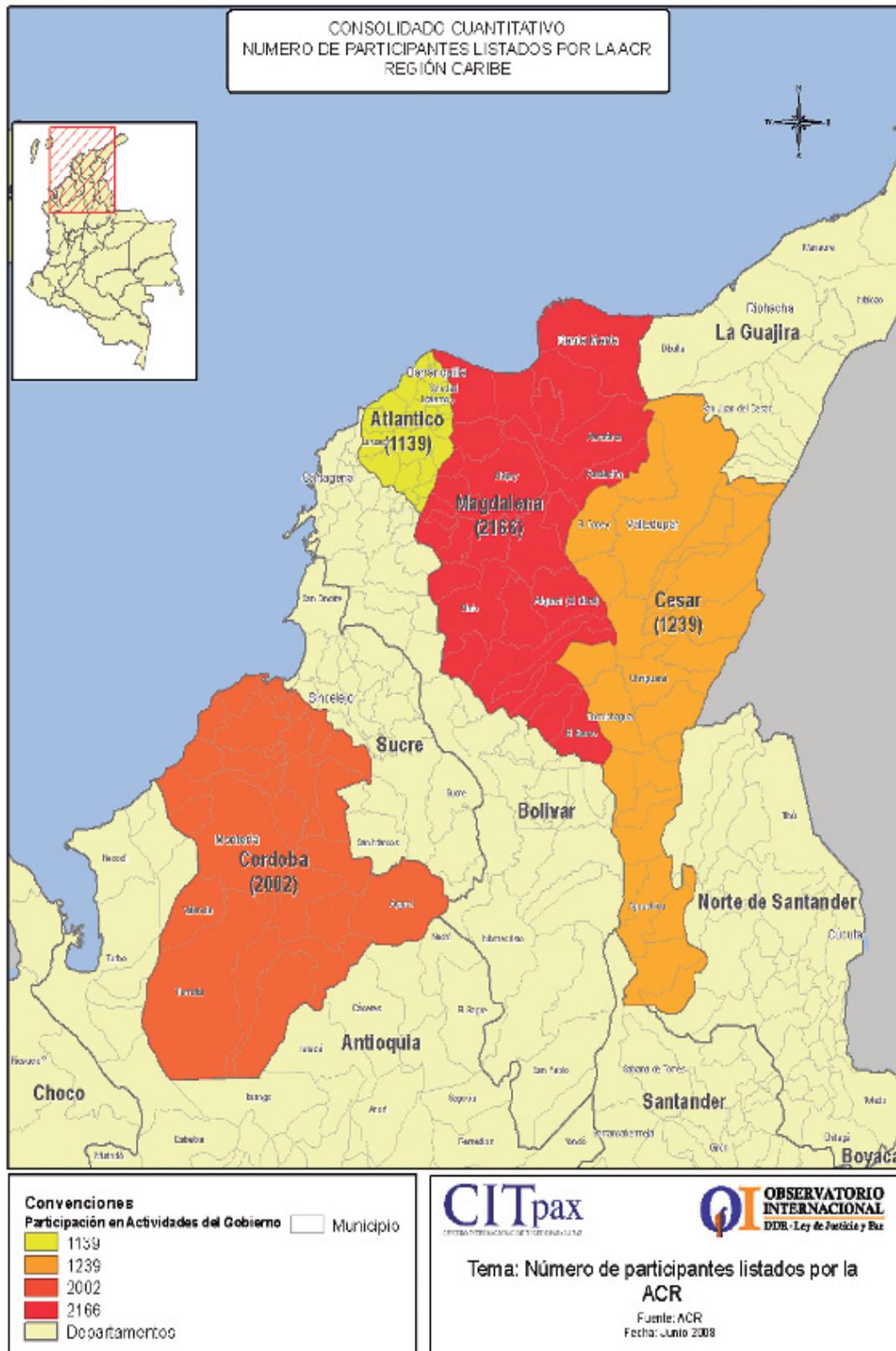
A continuación se presenta la información obtenida por el Área sobre el proceso de manera georeferenciada, para facilitar la visualización sobre la situación regional del proceso de reintegración respecto de las principales cuestiones del proceso de reintegración, objeto de análisis

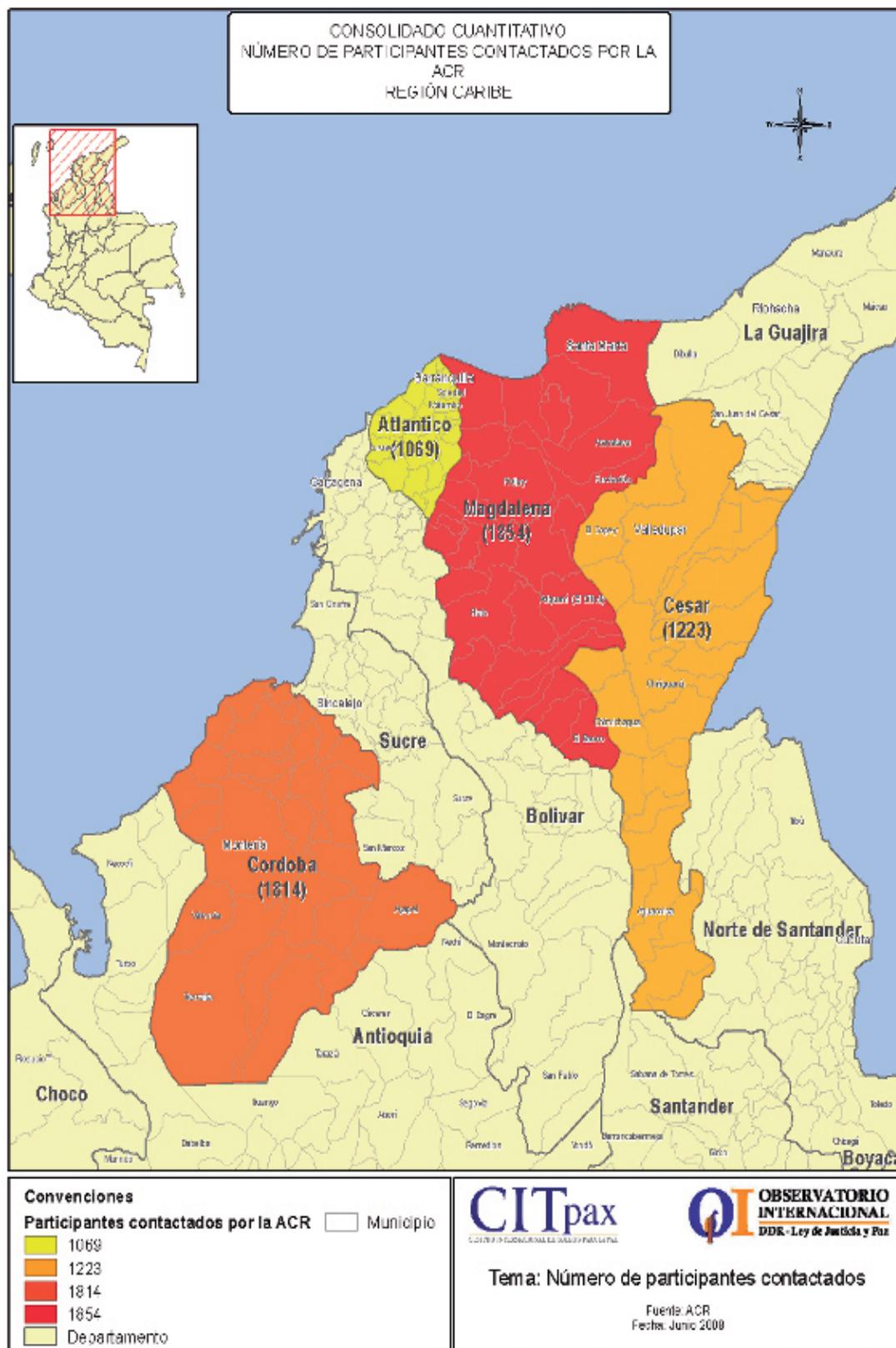
del presente informe: inclusión en planes de desarrollo de reintegración, desmovilizados en listados de la ACR, población desmovilizada atendida actividades individuales, familiares y comunitarias con participación de desmovilizados y articulación inter-institucional.

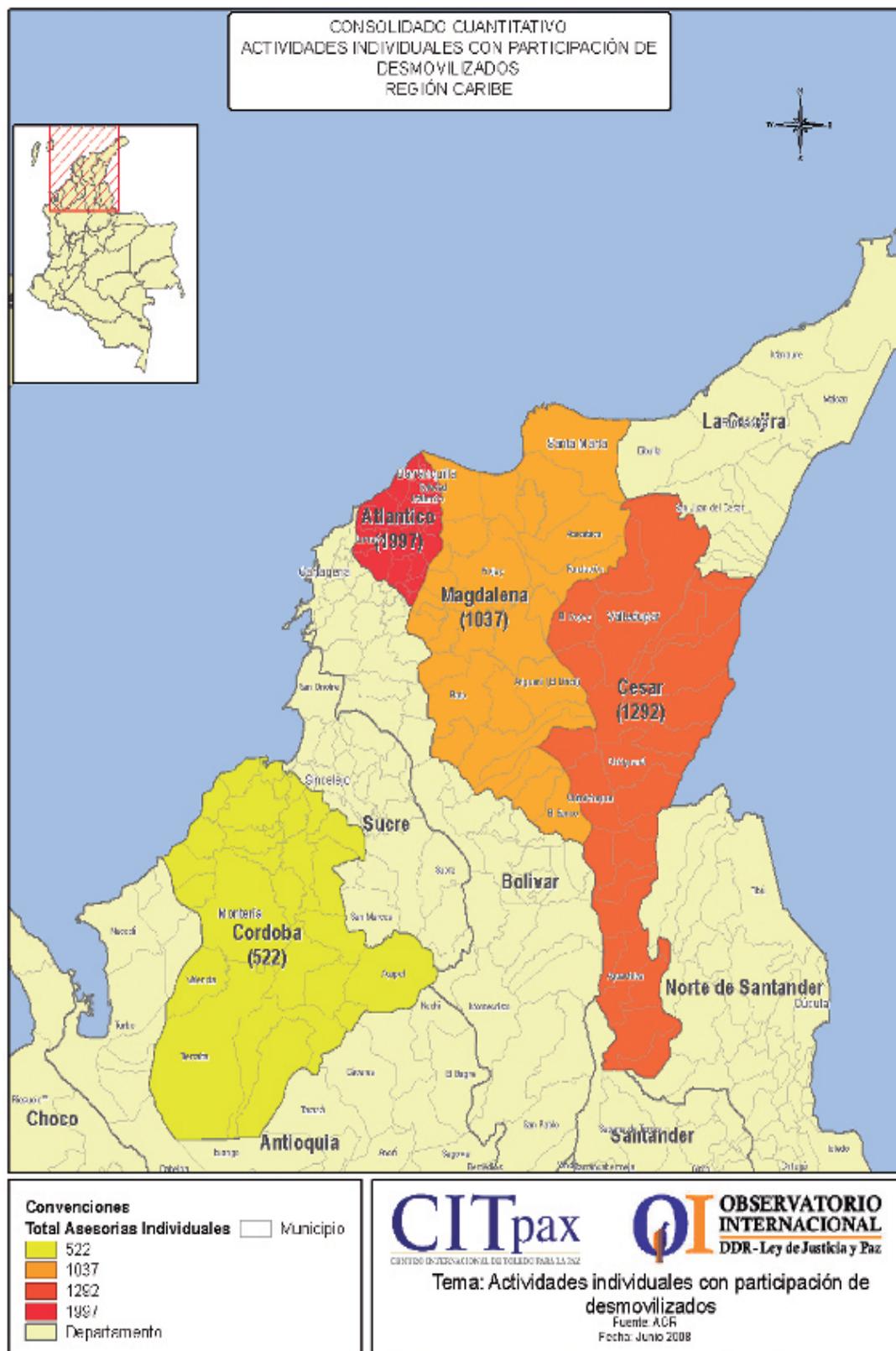


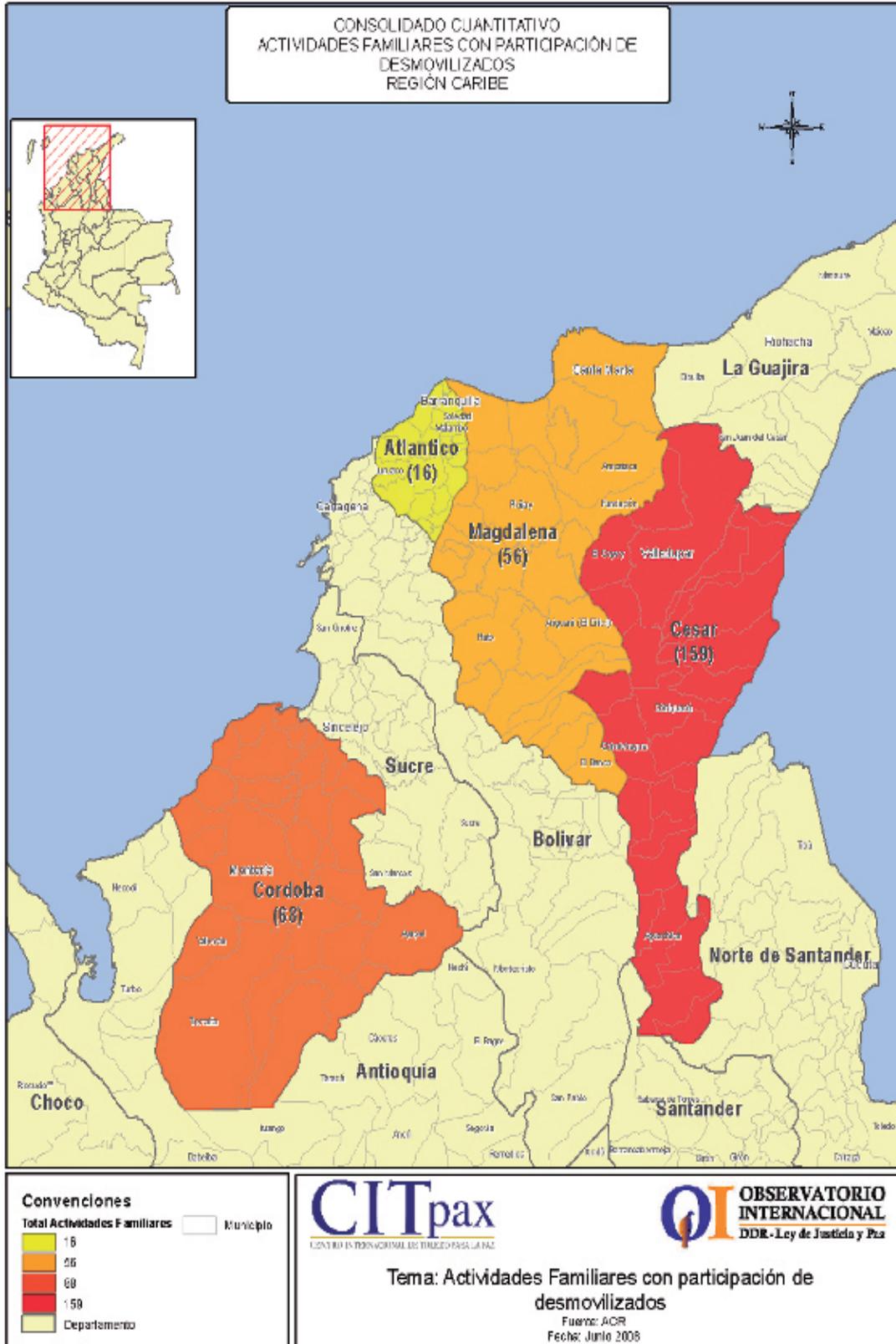


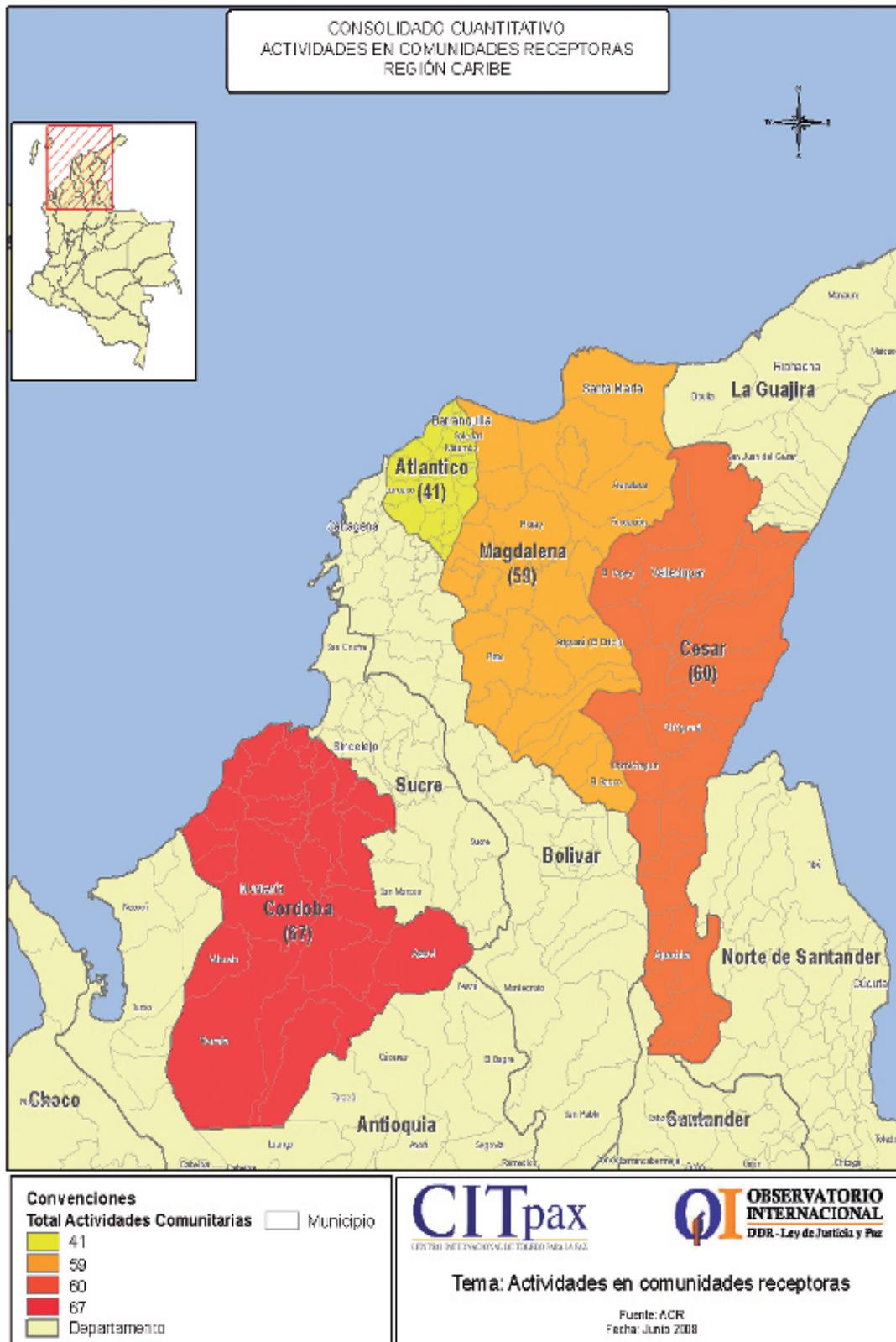


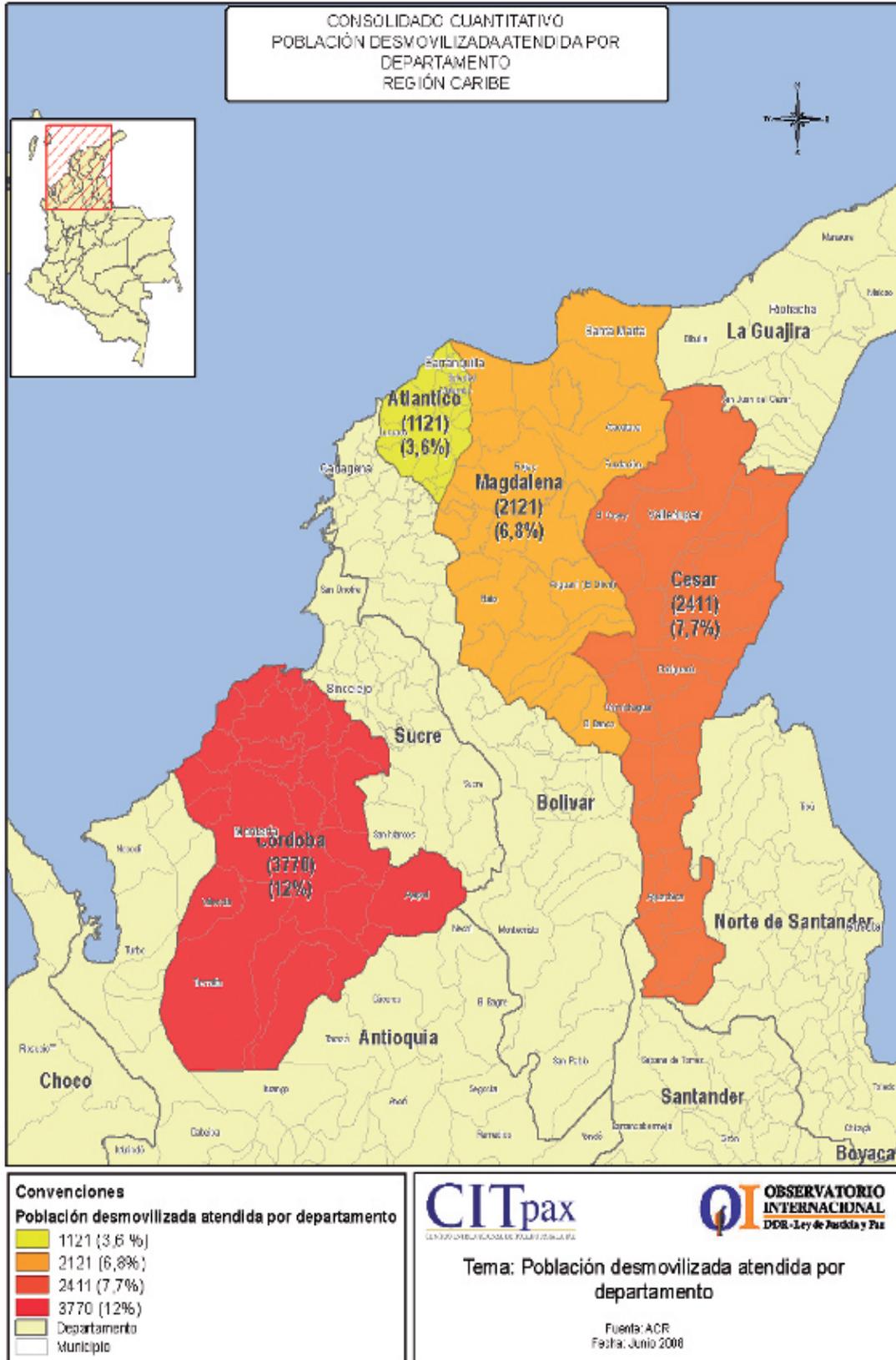


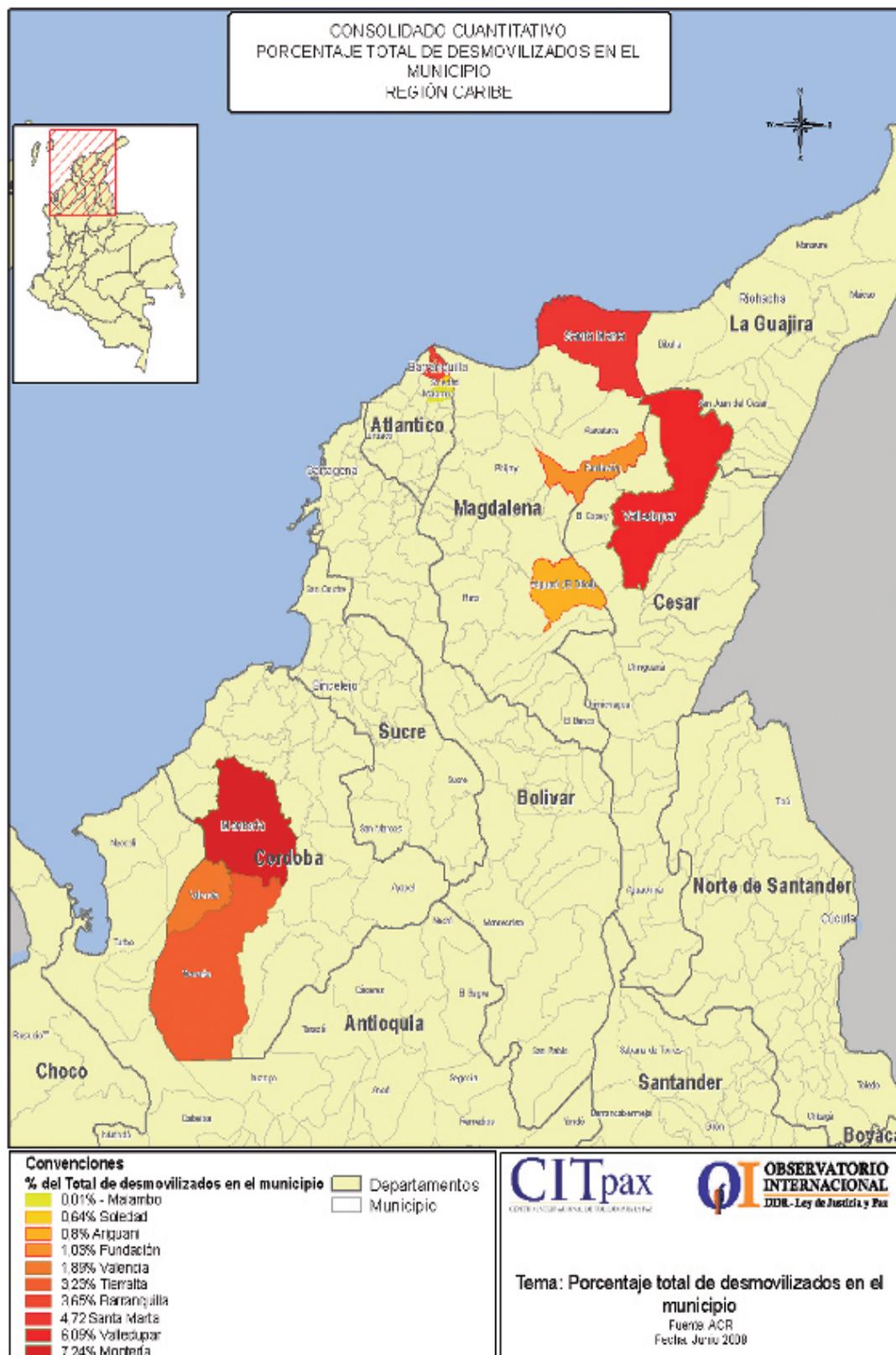


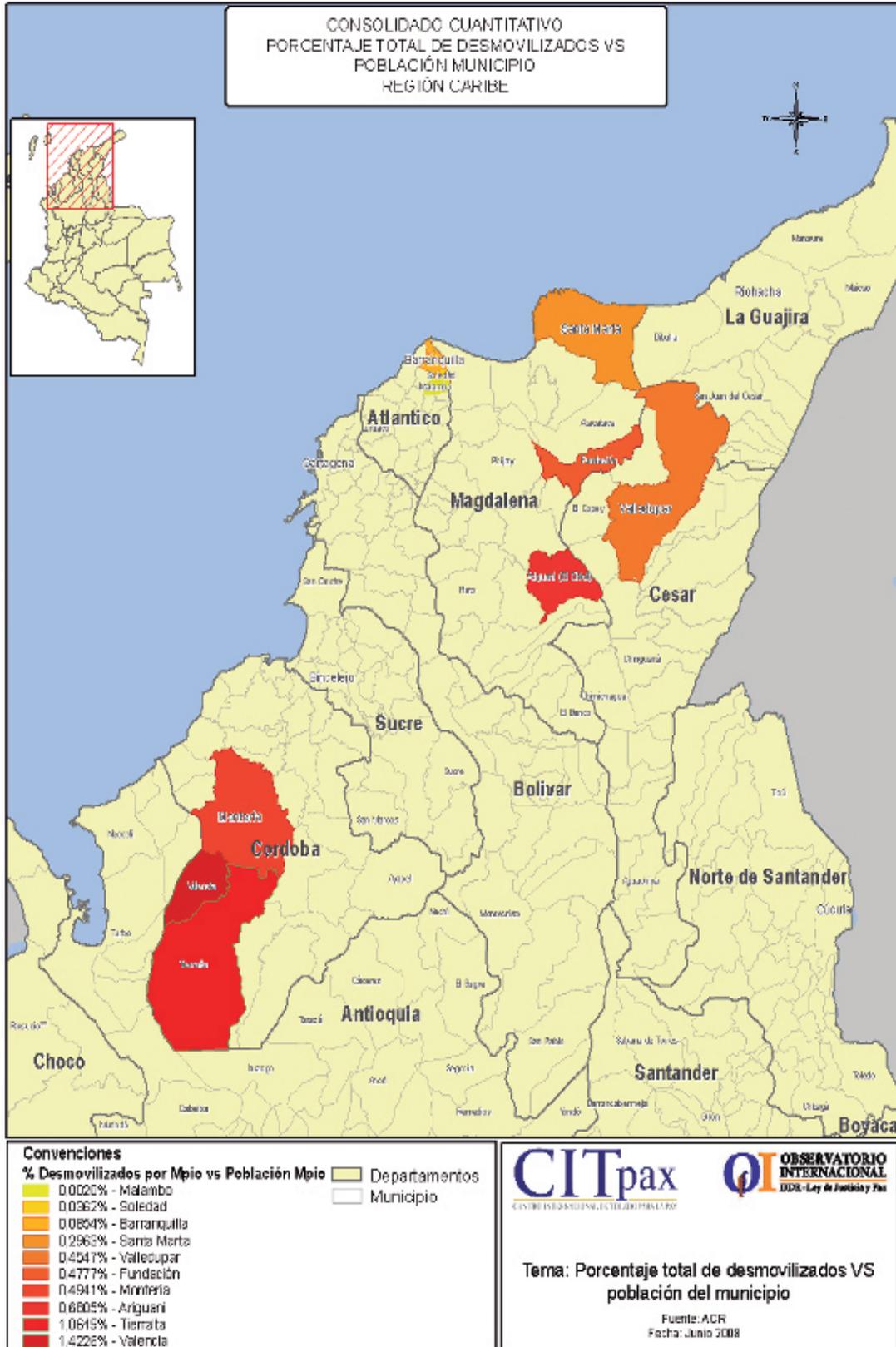


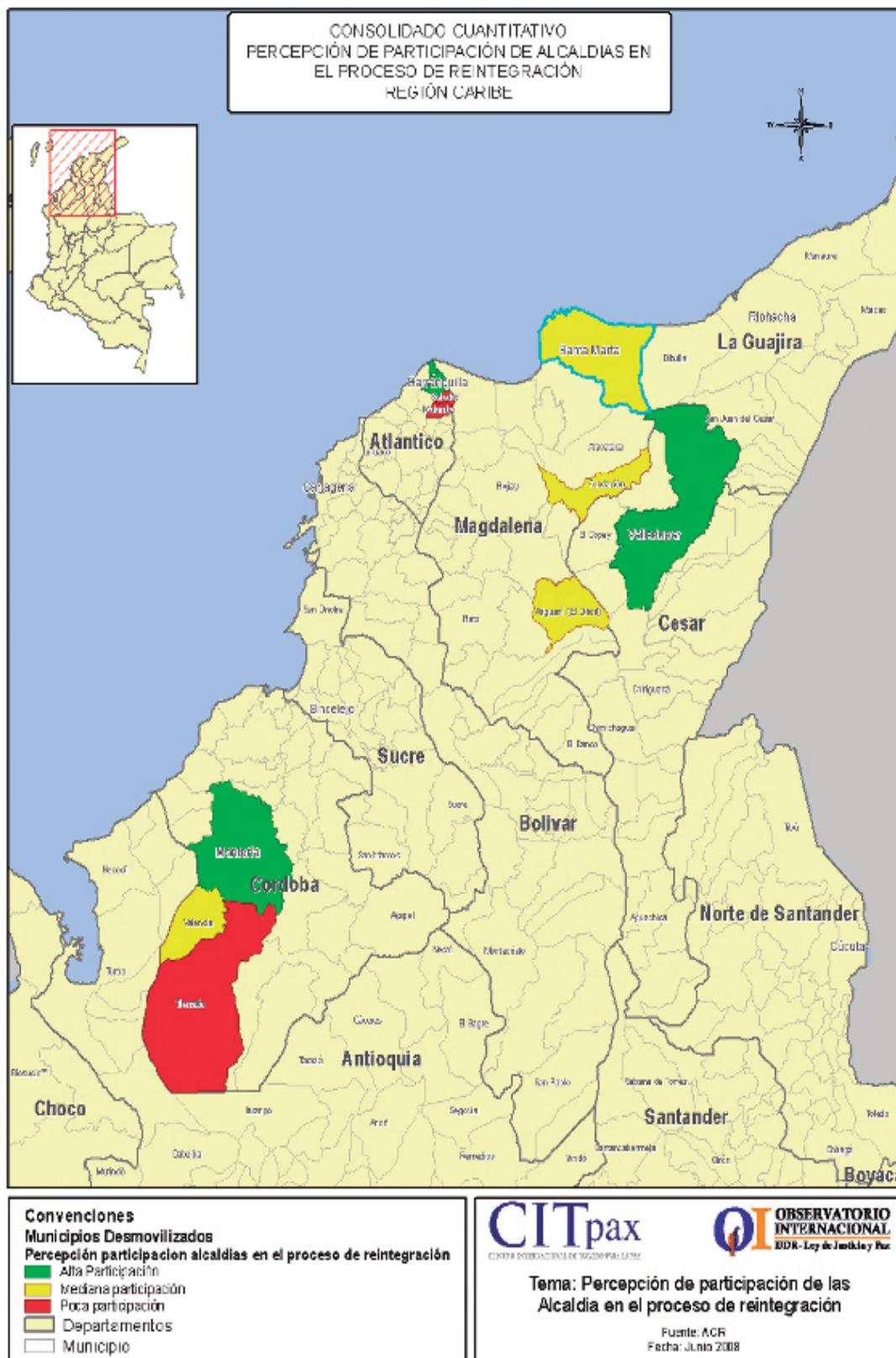


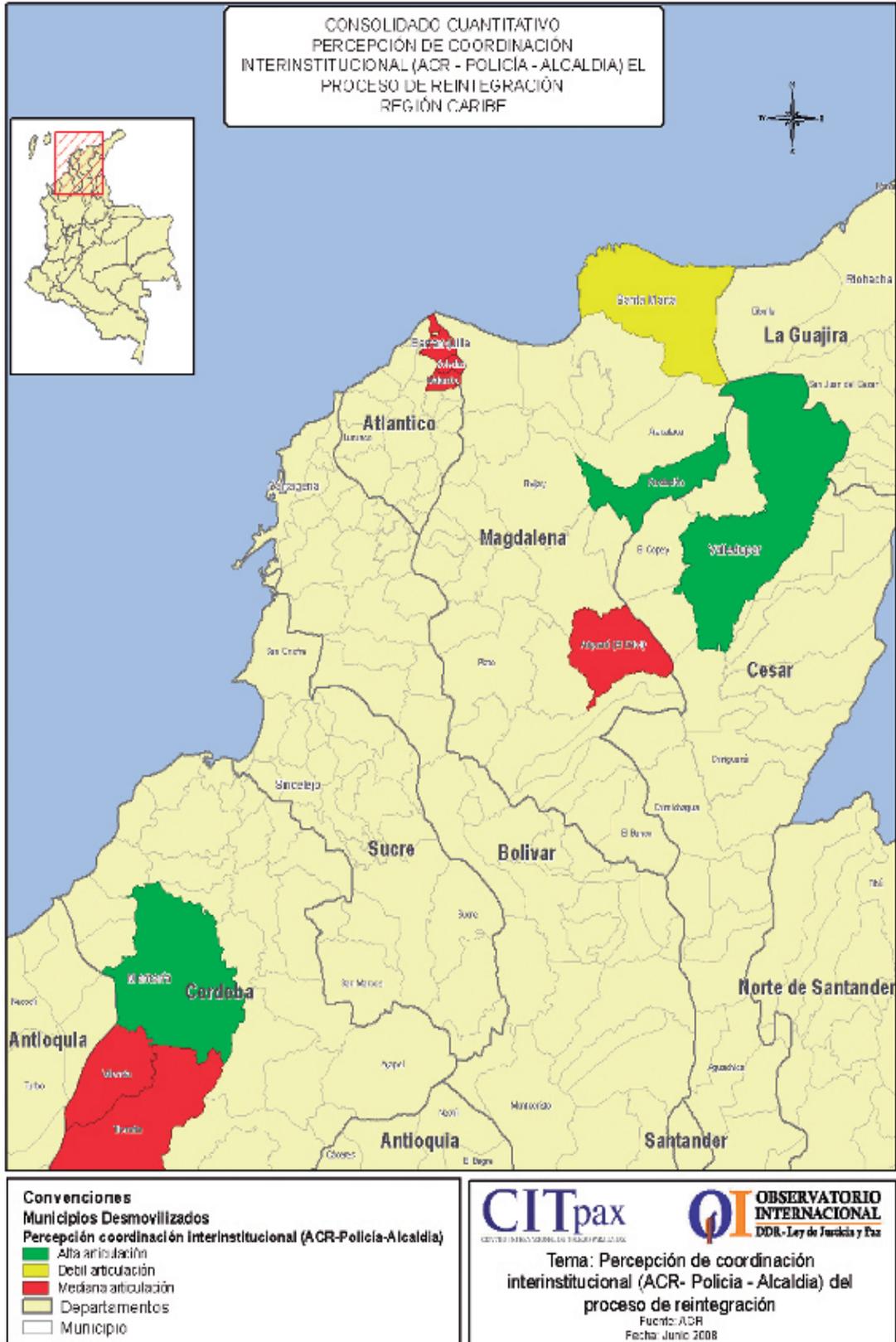
















# PARTE III: ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Director: Pedro Medellín*

Equipo:

Ángela Cepeda  
Isabel Cristina Alzate

*Un niño desplazado en el departamento del Chocó, Colombia (mayo de 2002). Un combate entre paramilitares de las AUC y guerrilleros de las Farc dejó un centenar de civiles muertos en el interior de la iglesia del municipio, donde cayó una bomba.*

Foto: Jesús Abad Colorado



# ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1. A manera de Introducción

### 2. Restricciones para leer los resultados de un Observatorio, cuando se utiliza un enfoque de Políticas Públicas en un país como Colombia

- a) La especificidad de las políticas públicas en Colombia
- b) La precariedad de las políticas públicas de Justicia

### 3. La perspectiva macro. Justicia y Paz en una perspectiva global: Un paradójico proceso entre la reinstitucionalización de la Justicia y la fragilidad institucional

- a) El proceso de Justicia y Paz ha propiciado un resultado inesperado: la reinstitucionalización de la Justicia en Colombia
- b) La fragilidad de las instituciones y la falta de un propósito común han impedido que se alcancen los objetivos

### 4. La perspectiva micro. Justicia y Paz desde la perspectiva del DDR: Reporte de las políticas públicas de un proceso complejo

- a) El marco general
- b) La intervención gubernamental: DDR, entre las políticas y los programas públicos
- c) El proceso de desmovilización y desarme
- d) Los problemas de ejecución: DD bajo la primacía de la informalidad
- e) El componente R: De la reincorporación a la reintegración

### 5. A manera de conclusión: La relación entre Justicia y Verdad señala el gran desafío hacia el que debe apuntar el proceso de Justicia y Paz

## I. A manera de Introducción

Un ejercicio de observación es aquel que permite la recopilación, análisis e interpretación de información relativa a fenómenos y procesos previamente establecidos y sobre los cuales existe un interés por hacerle seguimiento y evaluación. La característica fundamental de un observatorio es su continuidad, tanto en los procesos de recolección y sistematización de información, como en los informes que se producen de manera periódica. A diferencia de un estudio *ad-hoc* o "para un problema específico", un observatorio se ocupa con especial interés de la evolución de los datos, de la comparación del comportamiento de los fenómenos estudiados en distintos periodos de tiempo (años, semestres, trimestres, etc.) y de la contrastación de fuentes en cada temática.

Sin embargo, cuando ese ejercicio de observación se realiza desde una perspectiva de políticas públicas, es necesario considerar la especificidad del objeto observado, las condiciones particulares en que se desenvuelve y, sobre todo, la singularidad del contexto de políticas públicas en que tiene lugar el objeto observado.

El caso de la observación de los procesos de Justicia y Paz y de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), es uno de esos cuyas particularidades tienen que ser puestas en contexto, discriminadas y especificadas como tales. Mucho más cuando la observación se hace en el contexto de las políticas de justicia (que son propias y particulares como ninguna). Y todavía más cuando la observación se considera desde una perspectiva de políticas públicas, para un país como Colombia en el que, la singularidad de su régimen político y el hecho de que se haya desenvuelto en un complejo contexto de conflicto armado que ya supera los cuarenta años, exigen un ejercicio previo de especificación. Más precisamente hay que considerar esa observación dentro de las restricciones que plantean de entrada las particularidades del proceso.

En este informe de la primera fase, el Área de Políticas Públicas del Observatorio se propone establecer la línea de base de una observación analítica de la información cuantitativa y cualitativa que se pudo obtener en limitado tiempo de la puesta en marcha del proceso de negociación hacia la paz entre el gobierno colombiano y las organizaciones

armadas ilegales de autodefensa, también conocidas como organizaciones paramilitares.

Para lograr su objetivo, el documento está estructurado en tres capítulos bien definidos.

En el primero se hace una exposición detallada de las restricciones a las que está sometida la lectura de un observatorio, desde la perspectiva de las políticas públicas, de un proceso como el de Justicia y Paz y, más particularmente de su componente de desarme, desmovilización y reincorporación de los miembros de los grupos armados ilegales<sup>1</sup> a la vida civil. Estas restricciones hacen referencia a la particular naturaleza que, en un país como Colombia, rige los procesos gubernamentales, a través de su mecanismo principal que son las políticas públicas.

En este sentido el análisis de justicia y paz no se hace desde un enfoque jurídico o de proceso judicial. El análisis se efectúa a partir de la consideración de las *actuaciones gubernamentales* en el proceso de Justicia y Paz, a través de las políticas. Bien para fortalecer el proceso o bien para debilitarlo. Y es en esa perspectiva que se analizará el componente de desarme, desmovilización, y reincorporación, esto es, como una política o como un programa gubernamental o de gobierno.

En el segundo, se hace una observación macro del proceso de Justicia y Paz, vista desde las intervenciones gubernamentales en Justicia y Paz, tanto desde el punto de vista del equilibrio de poderes, como desde la sociedad. En esta dirección se analizan las debilidades y fortalezas de las actuaciones gubernamentales y las consecuencias mediatas e inmediatas sobre la evolución del proceso.

En el tercero, se desarrolla una visión micro del proceso de Justicia y Paz, al entrar a observar el componente específico de las acciones gubernamentales en materia de desarme, desmovilización y reincorporación de los desmovilizados a la vida civil.

Finalmente, se hace un balance del proceso y se plantean los principales desafíos a los que está enfrentado el proceso de Justicia y Paz en los próximos meses.

## 2. Restricciones para leer los resultados de un Observatorio, cuando se utiliza un enfoque de Políticas Públicas en un país como Colombia.

### a. La especificidad de las políticas públicas en Colombia

En septiembre de 1986, el Banco Mundial presentó un informe de evaluación de desempeño del sector público colombiano, con el propósito de sugerir un curso de acción para el entrante gobierno del Presidente Virgilio Barco. Bajo el título “Colombia: Manejo del Sector Público”, el informe evaluaba la capacidad del gobierno para formular políticas y traducirlas en operaciones o acciones efectivas en tres niveles:

- El desempeño macro del sector público,
- Los instrumentos gubernamentales, y
- La toma de decisiones sectoriales.

En el nivel del desempeño macro, el informe establece que la capacidad del gobierno para formular políticas está orientada hacia la solución de problemas y que es relativamente poco el tiempo que dedica a la planeación a futuro o a evaluar el desempeño del pasado. Según el informe los problemas de capacidad del gobierno son mayores cuando se trata de traducir las políticas formuladas a alto nivel, en acciones institucionales en los territorios.

Entre las principales causas señala los cambios frecuentes en los altos niveles de los ministerios, la carencia en la capacidad de planificación y evaluación de políticas, la desconexión entre los procesos presupuestales y los procesos de planeación y la existencia de rígidos sistemas de control que distorsionan la aplicación de procedimientos y usos del tiempo en las organizaciones públicas. Según el informe, el manejo del sector público presenta un panorama global tal que:

*“la mejora en el desempeño del gobierno, en lo atinente a su efectividad para adelantar políticas y aumentar su eficiencia institucional, es tarea casi imposible para cualquier administración” (pág. 10).*

En el nivel de los instrumentos gubernamentales, el informe señala problemas de concepción, coordinación, comunicación, operación y continuidad

de las instancias y organizaciones gubernamentales responsables de la formulación y aplicación de las políticas públicas. Según el informe, el despliegue de las macro políticas hacia las instancias gubernamentales presenta serias distorsiones.

Finalmente, en el nivel de los procesos decisionales, el informe resalta la tendencia de directores, gerentes y altas autoridades del gobierno a utilizar demasiado tiempo en “administrar los asuntos de la entidad como contratación de personal, firmas de permisos o licencias de los empleados, créditos y contracréditos renglón por renglón, etc.”.

En general, el informe sostiene que se “notó que existe una falta general de delegación de autoridad y funciones dentro de las instituciones del sector público” (pág. 15). La situación resulta más preocupante cuando se tiene en cuenta que todo el enfoque en el proceso de la toma de decisiones hasta llegar al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, se centra en proyectos de inversión en vez de las políticas y estrategias que deberían orientar el proceso de planificación operacional y la asignación de los recursos presupuestales (pág. 11).

El informe del Banco Mundial sintetiza de manera muy clara la realidad de los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia. Los objetivos de política no sólo están amarrados a los procesos presupuestales (sólo se puede hacer aquello que se pueda financiar), sino que también están sujetos a la idea de que para producir impactos es necesario adelantar proyectos que sean visibles (sólo hay que invertir en los proyectos en que la gente pueda ver y sentir la acción del gobernante).

Han pasado más de dos décadas del informe del Banco Mundial y, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de turno por implementar medidas para mejorar la planificación y ejecución de políticas públicas, persisten muchos de las limitaciones que resalta el informe. Los enunciados de las políticas se reducen a la exposición programática de grandes propósitos que si bien –a veces– pueden consultar las necesidades del país, en la mayoría de los casos no consultan la capacidad del aparato público para llevarlas a cabo. La ejecución de las políticas se limita a un simple problema de operaciones administrativas y financieras y su evaluación a la contabilización de los montos presupuestales comprometidos o efectivamente girados (gastados) a los ejecutores públicos o privados.

En este contexto, la estructuración de políticas públicas no podría ser más precaria. Bajo la apariencia de una firme formalidad institucional, los procesos de formación, trazado y despliegue de las políticas están, al menos en gran parte, sometidos a una multiplicidad de *principios y prácticas informales* que distorsionan su naturaleza (pública) y su operación y terminan por configurar;

- Un tejido institucional regido por la intermediación de los intereses privados, que no permite la primacía de lo público en ninguno de sus ámbitos;
- Unos agentes gubernamentales que no pueden ir más allá de sus reivindicaciones inmediatas;
- El cambio permanente en las reglas de juego, que impide cualquier propósito de consolidación institucional;
- Una cultura gubernamental, que se desplaza entre los anuncios formales de la primacía institucional y la realidad de las negociaciones políticas informales que dependen –de manera crucial- de la coyuntura que atraviesen las relaciones de poder en un momento del tiempo.

#### b. La precariedad de las políticas públicas de Justicia

En Colombia, los procesos de estructuración de las políticas públicas de justicia han estado determinados por la confluencia de tres factores bien definidos: *inadecuación funcional, discontinuidad política y doctrinaria, y la permanente tensión de poderes entre el ejecutivo y el judicial.*

La *inadecuación funcional*, hace referencia a los problemas producidos por la falta de consistencia entre los diseños institucionales, los objetivos de política y la realidad política y social del país.

La *discontinuidad política y doctrinaria*, pone en evidencia la incapacidad gubernamental para mantener una mínima inercia que asegure no sólo el encadenamiento entre acciones y decisiones y la consecución de resultados, sino también una unidad de acción institucional que impida los cambios súbitos en los trazados de política, las decisiones precipitadas y las acciones imprevistas.

La *permanente tensión de poderes entre el ejecutivo y el judicial*, revela una conflictiva situación en la cual

mientras que, por una parte, las sentencias judiciales impactan de manera cada vez más fuerte las políticas gubernamentales (llegando algunas de ellas a forzar cambios en las decisiones gubernamentales), por otra, las acciones y decisiones gubernamentales buscan recortar cada vez más los márgenes de acción de los jueces.

Los cambios inducidos por la reforma constitucional de 1991, como el refuerzo de la Corte Suprema de Justicia o la creación de la Corte Constitucional o la Fiscalía General de la Nación, como organismos independientes de los demás poderes y con amplias facultades de regulación y control sobre la acción gubernamental y legislativa le han dado una renovada importancia política y social a la administración de justicia en Colombia.

Esa renovada importancia ha sido la que ha conducido a una paradójica situación. Por una parte, la mayor relevancia y visibilidad pública de las sentencias judiciales ha comenzado a determinar de manera crucial los campos de la actuación política. Es lo que Tate y Vallinder (1995) llaman la *judicialización de la política* (citada por Guarnieri y Pederzoli 1999:7). Pero, por otra, la mayor soberanía presupuestal y financiera de los gobiernos han comenzado a determinar el alcance y efectividad de las decisiones judiciales. Es lo que bien podría denominarse *politicización de la justicia*, en que las decisiones políticas subordinan las sentencias judiciales.

Es en esta doble perspectiva, que debe leerse éste y cualquier informe de un observatorio que, en Colombia, busque dar cuenta de procesos que dependen en un alto grado de la acción pública. Y en el caso de las políticas que han regido el proceso de Justicia y Paz, todavía con más razón.

### 3. La perspectiva macro. Justicia y Paz: Un paradójico proceso entre la reinstitucionalización de la Justicia y la fragilidad institucional

a) El proceso de Justicia y Paz ha propiciado un resultado inesperado: la reinstitucionalización de la Justicia en Colombia

Desde sus inicios el proceso de Justicia y Paz estuvo marcado por la tensión entre qué tanta justicia se debe sacrificar en aras de la paz o qué tanta paz hay que ofrendar para asegurar que la justicia permanezca como el más superior de los bienes

públicos. Se trataba de una tensión que marcaba la entrada del país en un proceso de justicia transicional requerido para propiciar la transición hacia la paz y la reincorporación de los miembros de los grupos armados ilegales a la vida civil.

Los debates sobre la Ley no estuvieron exentos de tensiones. Una Ley que el gobierno políticamente impulsa bajo cinco principios básicos, los cuales no necesariamente reflejan el texto aprobado por el Congreso:

- 1) Se trata de buscar una alternatividad penal para los jefes paramilitares;
- 2) Verdad, Justicia y Reparación son criterios ordenadores de la acción penal, pero no objetivos primarios de la Ley;
- 3) Aún cuando se busca el desmantelamiento de los grupos, no se incentiva la desmovilización colectiva;
- 4) Los conversos del narcotráfico que sean parte de los grupos paramilitares pueden beneficiarse de la Ley;
- 5) Es necesario eliminar las alusiones a conflicto armado/actores del conflicto,

Esos principios hicieron que los debates se radicalizaran, trascendiendo de los dilemas entre justicia y paz, para situarse en el plano extremo de disyuntivas entre impunidad y castigo, hasta un punto tal en que mientras los principales defensores de la Ley la mostraban como el único recurso políticamente viable, los principales opositores la calificaban como una ley de impunidad

Sin embargo, la dinámica que fueron tomando los acontecimientos, comenzó a redefinir la propia trayectoria seguida por la Ley. Primero fueron los ajustes impuestos a la Ley tanto por el fallo de la Corte Constitucional, como por el Decreto reglamentario expedido por el gobierno, los que ayudaron a que la Ley fuera ganando legitimidad<sup>2</sup>. Luego, la actitud y las decisiones judiciales tomadas por fiscales, jueces, procuradores y demás funcionarios públicos encargados de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, en el sentido de darle curso a los elementos jurídicos que se iban encontrando en las versiones, consolidan todavía más el camino de Justicia y Paz. Por una parte, los aportes que hacen los distintos organismos judiciales en el reconocimiento de los derechos de

las víctimas a la verdad y la reparación y, por otra, el aporte de las pruebas que dan inicio a la llamada "parapolítica", que vincula a políticos, empresarios y funcionarios públicos con los paramilitares, se terminan convirtiendo -de manera inesperada-, en poderosos argumentos que validan el proceso de Justicia y Paz.

Se trata de la más inesperada consecuencia de un proceso judicial. En la medida en que han ido avanzando los procesos de Justicia y Paz y la parapolítica, en Colombia la administración de justicia se ha ido reinstitucionalizando. Es decir, que la justicia colombiana está recuperando la base institucional que estaba fuertemente mermada. Tres hechos políticos, sociales e institucionales pueden esgrimirse, para sustentar la conclusión:

***Afirmación 1: La administración de justicia está recobrando la independencia de poderes que es básica para sostener el equilibrio del Estado de Derecho.***

Se trata de un hecho novedoso. Las tensiones y conflictos que se han ido desatando, entre las ramas del poder público, por mantener las prerrogativas institucionales, han marcado una nueva tendencia en el equilibrio de poderes. La rama judicial ha reaccionado frente a los propósitos del ejecutivo y el legislativo de asumir sus competencias y funciones frente a asuntos que tienen que ver con las reglas del juego judicial. Lo que en una primera instancia se había presentado como un choque de poderes, en realidad se ha ido convirtiendo en una poderosa expresión de las luchas por los equilibrios de poder entre las ramas del poder público. Las Cortes y Tribunales que ayer eran objeto de la presión burocrática y la subordinación al ejecutivo, hoy han comenzado a retomar su lugar. Los mismos procesos de elección de magistrados a las altas cortes, están hoy sometidos a un fuerte escrutinio público.

***Afirmación 2: El proceso de Justicia y Paz ha desatado un proceso crucial de visibilización de las víctimas del conflicto armado en Colombia.***

No se trata solamente de que los colombianos hayan descubierto que se estaba haciendo un proceso en el que se calculan algo más de 150 mil víctimas, sino que en torno de ellas, familiares y amigos venían adelantando una labor de grandes proporciones en busca de la verdad con lo sucedido con sus familiares o amigos y del lugar en donde estaba enterrado. Los más de 1.900 cuerpos exhumados y la identificación

de más de 350 de ellos que se han permitido el proceso de Justicia y Paz<sup>3</sup>, significa un avance importante no sólo en la mitigación del dolor de esas pocas familias, sino la proyección de esperanza para que los demás familiares y amigos de las víctimas (víctimas ellos también), tengan mayor visibilidad y con ello un margen de maniobra mayor en la lucha por el ejercicio de sus derechos a la verdad y la reparación.

***Afirmación 3: El proceso de Justicia y Paz ha servido para que otros crímenes se aclaren o por lo menos tengan señalados responsables.***

Se trata de un proceso complejo en el que las versiones de Justicia y Paz han permitido establecer conexiones de otros responsables del mundo político y empresarial, que participaron en los hechos delictivos o que hicieron pactos buscando beneficiarse de esos hechos.

De las distintas versiones de Justicia y Paz, ha salido información que ha permitido reabrir procesos que, de otra manera, habrían quedado en la más absoluta impunidad. La información aportada en las versiones por quienes se han acogido a la Ley 975 de 2005 también ha posibilitado a las autoridades establecer responsables y móviles de crímenes a sindicalistas, periodistas, políticos, empresarios, jueces, fiscales, que parecían condenados al olvido.

#### **b. La fragilidad de las instituciones y la falta de un mismo propósito impiden que se alcancen los objetivos**

Con la expedición de la Ley 975 de 2005, con el propósito de "facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación", el Estado colombiano estableció el marco que le entregaba las facultades, pero también la responsabilidad al poder ejecutivo para crear las condiciones que propiciaran la reincorporación de los miembros de los grupos armados ilegales a la vida civil, y para garantizar los derechos de las víctimas de delitos de lesa humanidad a la verdad, la justicia y la reparación<sup>4</sup>.

***Afirmación 1: La rigidez en la estructuración de las políticas públicas, ha limitado los esfuerzos gubernamentales, para cumplir con las tareas encomendadas en la Ley 975 de 2005.***

No hay duda de que el proceso de Justicia y Paz ha puesto en evidencia la debilidad estructural que soporta el proceso de formación y trazado de las políticas públicas. Quizá el principal referente lo constituye el hecho de que el proceso de Justicia y Paz no tuvo un enunciado concreto, hasta pasados los dos primeros tercios del periodo presidencial. Pese a que el recién posesionado gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez había anunciado, a través de la pregunta 11 del proyecto de referendo que pondría a consideración del Congreso de la República su propósito de emprender un proceso de paz con los grupos armados ilegales, el proceso de Justicia y Paz no tendrá un enunciado estructurado hasta después de la expedición de la Ley 975 en julio de 2005 y luego tras la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración en septiembre de 2006.

Para comenzar, los procesos de desmovilización no nacieron como el fruto de una política estructurada de paz o de justicia, sino más bien como una acción que buscaba un doble propósito. Por una parte, fortalecer la deserción como alternativa para debilitar a los grupos armados y, por otra, darle un cambio completo a los programas de reinserción que se habían gestionado en los gobiernos anteriores. Para los funcionarios del entrante gobierno del Presidente Uribe, los programas gubernamentales de reinserción habían "profesionalizado la actividad de reinsertado", como afirmó el entonces viceministro de defensa, al diario El Tiempo publicado en la edición del 3 de mayo de 2003. Según el informe, entre 1998 y 2002 sólo 2.505 guerrilleros habían dejado las armas y habían entrado en los programas gubernamentales de reinserción, citando un documento del Departamento Nacional de Planeación, bajo el título "Diagnóstico del Programa de Reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual", de noviembre de 2002.

Los procesos de desmovilización y desarme con las organizaciones paramilitares, que fueron marcando las primeras líneas de Justicia y Paz, se van concentrando de manera, exclusiva y excluyente, en la oficina del Alto Comisionado para la Paz, sin que el proceso estuviera orgánicamente conectado con otras dependencias del gobierno y el Estado<sup>5</sup>. Tanto era así, que incluso en las demás dependencias gubernamentales se mantuvo el doble propósito trazado inicialmente. Es decir, que mientras para el Ministerio de Defensa, los desmovilizados (paramilitares y guerrilleros) representaban una

oportunidad por la información que podían reportar para combatir a las organizaciones guerrilleras (y por eso los utilizaron en esa tarea), el Ministerio del Interior y Justicia decidió disolver la Dirección General de Reinserción del Ministerio, que atendía a 7.300 reinsertados producto de las desmovilizaciones colectivas e individuales de los años ochenta y noventa, para convertirla en una pequeña oficina, adscrita al Despacho del Ministro y encargada de los asuntos de logística para los desmovilizados. "Hoy 59 albergues de los Ministerios de Defensa e Interior y Justicia esperan a los desmovilizados, quienes reciben al entregarse morrales con ropa, útiles de aseo y mudas para los hijos que causarían la envidia de un joven de clase media. La prórroga de la Ley 418, que se convirtió en diciembre en Ley 782, abrió la puerta a la reinserción de las autodefensas y un Decreto, el 128, puso desde enero la desmovilización en manos militares y la convirtió en protagonista", escribía el periodista Álvaro Sierra en un reportaje para El Tiempo, fechado el 3 de mayo de 2003.

Sin embargo, los problemas que se le señalaban a los gobiernos pasados, se repetían en los primeros años del nuevo gobierno. La falta de bases de datos y perfiles de los desmovilizados, continuaba de manera evidente. La entrega al Ministerio del Interior y de Justicia de los desmovilizados se hacía sin la información del desmovilizado y de su familia. La única tarea que entendía como crucial el Ministerio, era la de facilitar las condiciones de albergue, alimentación y una mensualidad a los reinsertados. Los planes y programas para facilitar la reincorporación a la vida civil de los reinsertados, estaban más marcados por la espontaneidad y los deseos de los responsables del programa, que por un proceso de planeación. Una vez más, se evidenciaba la tendencia de los funcionarios gubernamentales a solucionar sobre la marcha los problemas que los desmovilizados presentaban, y fue relativamente poco el tiempo que el gobierno dedicó a la planeación a futuro o a aplicar lecciones aprendidas en el pasado.

A la falta de planificación, se le sumó una desconexión de las instancias de coordinación requeridas para avanzar en el proceso de desmovilización y desarme. Los procesos decisionales, que se concentraban en los más altos niveles del gobierno nacional, nunca pensaron en la capacidad que podría tener el Ministerio del Interior y de Justicia, para desplegar las decisiones en los demás organismos del nivel nacional y mucho menos la capacidad institucional de los municipios

y departamentos del país para llevar a cabo semejantes tareas.

Lo ocurrido no era inesperado. Las entidades de nivel nacional y los gobiernos locales, a los que se les iban asignando tareas en los procesos de desmovilización y desarme optaron por agregar las nuevas responsabilidades a las que ya venían tendiendo, sin establecer programas especiales o unidades especializadas que se encargaran de las tareas asignadas. En muy contadas excepciones, algunas entidades nacionales y unas pocas alcaldías dispusieron de lo necesario para realizar las complejas labores que les habían asignado.

La consecuencia tampoco era inesperada. El despliegue de las macro políticas hacia las instancias gubernamentales terminó atrapada en serias distorsiones. Además, la tendencia de la Oficina del Alto Comisionado de Paz de mantener bajo un estricto secretismo las acciones que adelantaba, a pesar de que pudieran estar marcadas por la complejidad de la responsabilidad conferida, terminó por activar una concentración de las decisiones y las funciones institucionales en la Presidencia de la República, frente a las demás instancias gubernamentales que de alguna manera debían participar en las desmovilizaciones.

Pese a que, con la expedición de la Ley 975 de Justicia y Paz en julio de 2005 y la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (Decreto 3043 de 2006), se formalizaban los objetivos del proceso de Justicia y Paz, y se imponía "la tarea de diseño, ejecución y evaluación de la política de Estado dirigida a la reintegración a la vida civil de los grupos armados, el curso de los procesos de desmovilización, desarme y reincorporación a la vida civil", en la realidad los esfuerzos de política seguían consumidos por esa especie de dictadura del *status quo* impuesto por las rigideces estructurales de los procesos de estructuración de políticas públicas en Colombia. La fragmentación institucional hizo evidentes los esfuerzos individuales que, en la mayoría de los casos terminaban como un ejercicio insular en el que cada dependencia actuó de manera independiente y sin considerar los esfuerzos que se adelantaban (o irían a adelantar luego) las distintas instancias institucionales y territoriales del Estado. El mejor ejemplo, lo reportó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el manejo de los menores vinculados en las organizaciones armadas ilegales<sup>6</sup>.

***Afirmación 2: Las polémicas decisiones de los altos funcionarios del Estado, también han impedido que se cumplan con los objetivos de la Ley 975 de 2005.***

El segundo tipo de obstáculos fueron de orden más coyuntural y están relacionados con las decisiones polémicas del gobierno, jueces y congresistas, que contribuyeron de manera decidida a cerrar caminos claves para que se logran los objetivos en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

La primera de esas decisiones polémicas, surge del gobierno cuando decide utilizar a desmovilizados como fuentes de información para combatir a las organizaciones guerrilleras. Esa decisión, quebraba por la base el propósito de sacar a los miembros de las organizaciones armadas ilegales del conflicto armado. Se trataba sin duda, de una acción que si bien podía contribuir a los logros de la política de seguridad democrática que impulsaba como pieza central del gobierno Uribe, también impedía que los desmovilizados salieran de la dinámica de la guerra. Los señalamientos que vinieron de algunos desmovilizados fueron utilizados como fuente de inteligencia para operaciones contra las guerrillas y contra facciones de los paramilitares que no se desmovilizaron, puso en riesgo la seguridad de los desmovilizados<sup>7</sup>.

La segunda de las decisiones polémicas del gobierno, tiene que ver con la extradición de los jefes paramilitares que el Presidente Uribe, con la aprobación de la Corte Suprema de Justicia, autorizó, sacando del proceso de Justicia y Paz a 14 jefes paramilitares que estaban siendo procesados. El debate comienza cuando, la decisión del gobierno de extraditar a Carlos Mario Jiménez, alias Macaco, desata un conflicto de poderes con la Justicia. En el momento en que el gobierno anuncia que la extradición era "irreversible", el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca determina que no podía ser entregado a la justicia de los Estados Unidos, mientras no se resolviera una tutela presentada por los abogados de las víctimas. La reacción gubernamental, al insistir en el carácter transitorio de la medida, insinuó que se trataba de un obstáculo menor a la decisión de extraditar al jefe paramilitar.

Sin embargo, no se trataba de un obstáculo menor: Una sentencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia del 10 de abril de 2008, con ocasión de la solicitud de exclusión del paramilitar Manuel Torregrosa (Proceso n° 29472) de Justicia y

Paz (también pedido en extradición) y acusado de seguir delinquirando después de su desmovilización, convirtió el obstáculo en un imposible constitucional. En este caso, la Corte no sólo reafirmó que no es el gobierno quien decide la exclusión de un desmovilizado acogido a Justicia y Paz, sino que son los jueces, mediante sentencia ejecutoriada, los que de manera exclusiva y excluyente deben "otorgar beneficios a los postulados que reúnan los requisitos consagrados en las normas o excluirlos de los mismos". También condicionó la facultad que tiene el gobierno para extraditar a los desmovilizados que se acogieron a la Ley de Justicia y Paz, al cumplimiento de "los derechos de las víctimas y, por supuesto, también los de la sociedad a la Verdad, Justicia y Reparación consagrados en la Constitución Política y en el bloque de constitucionalidad".

Para los jueces y fiscales de justicia y paz, con la extradición de los jefes paramilitares en proceso por Justicia y Paz, no sólo se afectan los derechos de las víctimas, sino que se está ante la amenaza de un recurso que le permite al gobierno usurpar funciones propias de la rama judicial y alterar la primacía que rige el orden jurídico interno frente a los tratados y convenios internacionales. En efecto, para todos era claro que el compromiso político del Presidente, al afirmar que "quien incumpla la Ley será extraditado", se hacía bajo el entendido de que respetaba lo establecido en los arts. 16, 24 y 32 de la Ley de Justicia y Paz, que exigían que el incumplimiento fuera fundamentado en una sentencia de autoridad judicial, establecida por la propia Ley. Sin embargo, el Presidente consideró que no era necesario cumplir con el compromiso, pues estaba decidiendo sobre una órbita que era plenamente suya: la extradición. Incluso llegó al límite de expedir el Decreto 1360 del 25 de abril de 2008, en el que no sólo contradice lo decidido por la Corte Suprema, sino que pretendió cambiar lo establecido en la Ley 975 de 2005. Pese a los llamados que desde distintas instancias se hicieron, el gobierno, hizo caso omiso del condicionamiento y optó por autorizar la extradición sin tener en cuenta la exigencia de la Ley y quebrantando lo establecido en los arts. 29, 116 y 252 de la Constitución Política, que prohíben al ejecutivo instruir procesos y juzgar cualquier clase de delitos.

En su defensa, el gobierno insistía en que la decisión de las Cortes "desvirtúa el valor de la extradición". Sin embargo, para los Magistrados de la Sala penal era claro que el art. 93 de la Constitución Política indica que "los tratados y convenios internacionales,

ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden jurídico interno". Por lo tanto los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra, priman sobre cualquier otra infracción. Esa es la razón que se deduce de la obligatoriedad de los compromisos que Colombia ha adquirido al firmar el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968); la Convención Americana de Derechos Humanos (aprobada como Ley 16 de 1972); la "Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" (Ley 70 de 1986); la "Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura" (Ley 406 de 1997); la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (Ley 707 de 2001); Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (Ley 28 de 1959); el Estatuto de Roma y las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario. La exaltación de estos principios, ha terminado por encender el enfrentamiento de poderes. Mientras que para el gobierno, "el país no puede aceptar que se invoquen los derechos de las víctimas, so pretexto de perturbar, suspender o impedir el desarrollo de los procesos de extradición", la Corte Suprema de Justicia afirma que "la extradición de un desmovilizado para que responda en el extranjero por *delitos menos graves* que los que está confesando ante los jueces colombianos, resulta siendo una forma de impunidad".

Pero las decisiones no sólo estuvieron a cargo del gobierno. También decisiones de la Fiscalía y los propios magistrados de la Corte Suprema de Justicia, habían, como efecto no deseado, puesto obstáculos al proceso de Justicia y Paz, particularmente en lo que tiene que ver con las imputaciones parciales y la ambigüedad jurídica en torno a los 19 mil desmovilizados<sup>8</sup>. Afortunadamente, las diferencias se resolvieron a instancias de una reunión de trabajo, al más alto nivel, llevada a cabo en Madrid.

Hay dos focos de tensión generada por el gobierno al proceso de Justicia y Paz, que por sus dimensiones, han tenido un tratamiento distinto. El primero, emerge de la manera como se ha manejado el problema de tierras, que se detalla en un documento especial elaborado por un experta invitada, que va anexo a este informe, por lo que no es necesario repetirlo aquí. El otro foco de tensión tiene que ver con la propia posición del gobierno con respecto a las víctimas tanto durante el proceso de Justicia y Paz,

como en la discusión del proyecto de Ley de Víctimas que hace tránsito en el Congreso de la República. Pero no es éste el momento de anticipar la posición institucional del CITpax, pues el próximo informe estará dedicado al tema.

#### 4. La perspectiva micro. Justicia y Paz desde el componente DDR: Reporte desde las políticas públicas de un proceso complejo

##### a) El marco general

En su libro sobre las políticas públicas, William Dunn, afirmaba que el análisis de políticas y los programas públicos va mucho más allá de las preocupaciones disciplinarias tradicionales en cuanto a la explicación de las regularidades empíricas de un fenómeno observado. Sostenía que, no sólo se trataba de combinar y transformar la sustancia y los métodos de varias disciplinas, sino también producir información relevante de política que pueda ser utilizada para resolver problemas u orientar acciones de gobierno en escenarios políticos específicos.

En esta perspectiva, el objetivo de las políticas y los programas públicos es el de resolver un problema que es socialmente relevante. Esto implica, la existencia de un problema, que por su complejidad, entra en la agenda de intereses del gobernante, y a partir de allí la elaboración de un diagnóstico del problema, la identificación de una solución que se concreta en objetivo definido a lograr (valor esperado), unos medios establecidos y un tiempo determinado para obtener los resultados. Y esos resultados, al lograrse deben dar cuenta de un valor público generado.

Al aplicar los criterios sugeridos por Dunn, resulta entonces necesario emprender un proceso de observación que permita dar cuenta, en primer lugar, de los valores esperados de la política o el programa público, la correspondencia entre los valores esperados y los valores obtenidos y luego la observación de los hechos que han contribuido a aumentar o reducir la correspondencia de valores y las acciones que pueden resultar de ésta observación.

Para lograr su objetivo, en la observación se utilizará la metodología establecida para la reconstrucción del proceso de "estructuración de políticas públicas", aplicada al caso específico de DDR. Se trata de descomponer el proceso de *formación, enunciado, trazado y ejecución* del conjunto de decisiones y actividades desarrolladas en lo que

en unos documentos se denomina la política de DDR y en otros el programa de DDR, para precisar, en primer lugar, si se trata de una política o un programa público y, más aún, si puede considerarse como una unidad o más bien debe ser abordada como parte independiente pero interconectada con las demás.

Esta diferenciación es crucial para observar los comportamientos de los valores y, más allá, su evolución, límites y recomendaciones que podrían contribuir a mejorar el esfuerzo del Estado y la sociedad en la solución del problema público.

#### b) La intervención gubernamental: DDR, entre las políticas y los programas públicos

##### *i. Las organizaciones armadas ilegales paramilitares como problema socialmente relevante y los problemas de formación de la política pública*

Desde su campaña a la Presidencia de la República, el entonces candidato presidencial, Álvaro Uribe, planteó la necesidad de emprender un proceso de paz con los grupos paramilitares. Las tensiones y conflictos que internacionalmente comenzaban a presentarse como consecuencia de la acción cada vez más abierta de estos grupos y el control territorial que habían logrado, habían convertido su existencia en un problema de Estado. Es decir, de incapacidad del gobierno para contener el fenómeno, inmovilidad de la justicia para responder a las denuncias por desbordamientos de estos grupos y connivencia de los legisladores con estos grupos en los territorios a los que representaban.

Además, las denuncias de los demás candidatos a la Presidencia de la República, sobre la posible interferencia de estos grupos en las elecciones, contribuyó a hacer todavía más complejo el panorama. Al posesionarse como nuevo Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, en su primer acto de gobierno, hizo explícita su intención por emprender un proceso de negociación con los paramilitares, que pudiera conducir a su desmovilización, y desarme y, por esta vía a la paz.

El problema que justificaba una intervención sistemática del Estado, adquirió una primera expresión general: la negociación con los paramilitares era la base necesaria, para impulsar la política de seguridad democrática, eje de la propuesta del gobierno Uribe.

En el proyecto de referendo, presentado dos horas después de su posesión presidencial, radicado

en el Senado bajo la denominación "Proyecto de ley por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional" (2002), el Presidente Álvaro Uribe dejó en claro la importancia que podía tener la negociación con los grupos paramilitares. Sacar adelante ese proceso buscaba crear las condiciones políticas e institucionales necesarias para asegurar la viabilidad de la política de seguridad democrática. En el proyecto de referendo, en el marco de la prohibición de los "auxilios con recursos de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas o las empresas industriales y comerciales o las sociedades de economía mixta, para apoyar campañas políticas", el gobierno pide facultades para entregar curules en el Congreso, las asambleas departamentales, y los concejos distritales y municipales, a "todos aquellos que se encuentren en proceso de paz con el gobierno".

El primer escollo que encuentra el gobierno en su apuesta de paz con los paramilitares es la declaratoria de inexecutable del artículo 11 del Referendo contra el clientelismo y la politiquería que presenta a consideración del Congreso el 7 de agosto de 2002, dejando circunscrita única y exclusivamente a la petición de auxilios parlamentarios.

La declaratoria de inexecutable de la pregunta formulada en el referendo, dejaría sin piso constitucional el proceso de paz que pensaba emprender el gobierno, por lo que queda obligado a construir las bases legales e institucionales de la negociación con los paramilitares. Adicionalmente, si la Corte Constitucional hubiera declarado executable la solicitud de facultades, el proceso de desmovilización y desarme que comenzaba a gestarse con la negociación entre el gobierno y los jefes paramilitares habría avanzado a pasos agigantados. El gobierno habría tenido en su mano un potente instrumento para negociar la desmovilización y el desarme de estos grupos, en tanto que los jefes paramilitares habrían tenido una sólida base constitucional en la que tener completa credibilidad.

Sin embargo, sin esa base constitucional, era evidente que la desmovilización y el desarme, quedarían más amarrados a la buena voluntad para seguir en el proceso y a la confianza que tuvieran las partes para avanzar en la negociación.

En la medida en que fueron avanzando las negociaciones, el gobierno comenzó a esclarecer todavía más el asunto problemático sobre el que

se debía intervenir con una política o un problema público. El problema inicial de intervención estatal, comenzaba a especificarse. Ya no se trataba de la formulación general de lograr que la negociación con los paramilitares fuera la condición política e institucional para sacar adelante la política de seguridad democrática, sino que ahora se concretaba en la necesidad de asegurar a quienes participaban del proceso de negociación hacia la paz, el cumplimiento de tres condiciones básicas: 1) la seguridad jurídica de las personas que se desmovilizaban; 2) la seguridad personal de los desmovilizados; y 3) la reincorporación a la vida civil de quienes se desmovilizaran y pactaran la dejación de armas.

En este sentido, las primeras desmovilizaciones se fueron dando sin un marco institucional distinto a los compromisos que el Alto Comisionado para la Paz y los jefes paramilitares, podían ir asumiendo en las negociaciones. Ese fenómeno, marcaría la dinámica legal e institucional del proceso de DDR. Por una parte, los hechos van por delante de las regulaciones. Primero se acuerdan condiciones de entrega (y en algunos casos efectivamente se producen las entregas), y luego se expiden las normas que regulan las entregas y se establecen las alternativas de la reincorporación. En la medida que se producía la desmovilización y el desarme de los grupos armados, iban surgiendo las necesidades de una reinserción de los desmovilizados. Y, por otra, en la medida que iban surgiendo necesidades para garantizar la reincorporación a la vida civil de los desmovilizados, iba aumentando el listado de compromisos asumidos por el gobierno, sin que realmente tuviera en cuenta su alcance.

Vale la pena mencionar que los objetivos de la desmovilización y el desarme y los de la reintegración se trataron como secuenciales y no como ejes paralelos. Así, el gobierno asumió que el fin del proceso de desmovilización daría inicio al de reintegración. Sin embargo, el proceso de desmovilización, como se explicará más adelante, fue parcial y ha tenido efectos nocivos para el proceso de reintegración, en especial con respecto a la seguridad de los desmovilizados, sus familias y las comunidades receptoras. Esta concepción secuencial del DDR llevó a una falta de políticas claras con respecto a los nuevos grupos armados, de la prevención de adquisición de nuevas armas por parte de los combatientes desmovilizados y del copiamiento de antiguas zonas paramilitares por parte de las entidades del estado.

## ii. Los problemas en torno al enunciado de la política

En este escenario, el componente DDR del proceso de Justicia y Paz, fue gestándose en el propio proceso de negociación hacia la paz con los grupos paramilitares, con todas las complejidades y las fracturas que ello implicaba.

Varios de esos problemas se fueron erigiendo en verdaderos obstáculos que impedían al gobierno llegar no sólo a especificar el tipo de intervención que requería (si era una política pública o un programa público), sino también el tipo de enunciado que se debía concretar de manera que fuera claramente entendido por los funcionarios del propio gobierno y el Estado que asumieran responsabilidades en el proceso, por los receptores de la intervención (los paramilitares y sus organizaciones) y por quienes se beneficiarían de él (víctimas y sus familiares y la sociedad en general).

En primer lugar, sin tener una base constitucional y legal que les permitiera a los jefes paramilitares mayores facilidades para entrar a la negociación, el gobierno debía enfrentar una grave dificultad: no hacer visible la magnitud del problema. Es decir, no saber claramente cuántas personas pertenecientes a los grupos armados se desmovilizarían efectivamente. Era evidente que la falta de garantías en el proceso llevaría a que los jefes paramilitares quisieran mostrar más fuerza de la que verdaderamente tenían y, por tanto, movilizar más efectivos de los que realmente militaba en sus filas.

La consecuencia no se hizo esperar: el gobierno no podría tener claro el número de personas que se debían desmovilizar y desarmar. Esto es, que si se pensaba en una política pública o un programa público, el gobierno no podía establecer un valor esperado a definir como objetivo del programa o la política. Quizá por esa razón, el gobierno trató de hablar más de proceso de desmovilización y desarme, que de política o programa público.

En segundo lugar, es evidente que la desmovilización exigía ciertos acuerdos que, por su carácter, no necesariamente podían ser públicos. Y eso ya predeterminaba, tanto el proceso de desarme y de reinserción, como la capacidad de los responsables institucionales de estos procesos para sacarlos adelante. Por una parte, los acuerdos imponían que quienes negociaban por parte de los grupos armados, pudieran tener desconfianza que los

llevara a mantener una “reserva” que les asegurara su permanencia en caso de que las condiciones de negociación cambiaran. Y por otra, quienes asumían las responsabilidades institucionales para crear las condiciones del desarme y la desmovilización, sin saber el alcance de los acuerdos, podrían definir el alcance de sus tareas. Es evidente que no. En los dos casos, todos tenían que moverse bajo una serie de restricciones.

Así las cosas, la principal restricción a la que se enfrentan todos los involucrados en el proceso de desmovilización y desarme, es la falta de información. En condiciones de confidencialidad, ninguno de los actores, podría contar con toda la información sobre la mesa sobre aspectos tales como la naturaleza de los vínculos de los grupos armados ilegales con las economías lícitas e ilícitas, las características de las estructuras y los perfiles de sus comandantes, mandos medios y combatientes.

#### c) El proceso de desmovilización y desarme

En el proceso de desmovilización es claro el carácter parcial de los resultados. No sólo porque no todas las estructuras identificadas se han desmovilizado, bien porque algunas estructuras decidieron no vincularse al proceso o bien porque muchas otras estructuras fueron creadas por los jefes paramilitares o sus mandos medios, buscando mayores márgenes de maniobra en la negociación<sup>9</sup>. También porque algunas de las estructuras desmovilizadas en realidad eran grupos menores y se constituyeron como tales para efectos del proceso, y otras han comenzado a reciclarse a través de nuevos grupos o grupos emergentes.

El gobierno ha clasificado estas nuevas agrupaciones de acuerdo al momento en que se consolidan y a su principal motivación. Así, la clasificación de Banda Criminal Emergente (BACRIM) se le ha dado a aquellas organizaciones que surgieron después de la desmovilización (agosto de 2006) y que, según fuentes oficiales, han cambiado su motivación contra-insurgente por una meramente utilitaria ligada a las economías ilícitas.

Sin embargo, el debate en torno a la definición de estos grupos no ha sido resuelto aún. Otros organismos, incluyendo ONGs, centros de pensamiento y entidades internacionales, han intentado tipificar su naturaleza haciendo alusión a diferentes grados de continuidad o cambio (teniendo en cuenta características tales como el

control territorial, estructura de mando, modus operando) con respecto a las de las estructuras de las autodefensas. Así, se han denominado tres tipos de estructura: disidentes, rearmados y nuevos grupos armados ligados a organizaciones criminales<sup>10</sup>. Los disidentes incluyen estructuras o reductos de bloques – tanto aquellos que participaron en el proceso como los que no - surgidas con anterioridad que no se desmovilizaron. Los grupos rearmados hacen referencia a grupos de desmovilizados que han reincidido en el delito, estableciendo nuevas estructuras o reciclando estructuras ya existentes. Finalmente, los nuevos grupos son estructuras que no hacían parte de las autodefensas o que han surgido con posterioridad a la desmovilización, y que han llenado los vacíos que dejaron las A.U.C. al desmovilizarse.

Un caso especialmente destacable de un grupo disidente es el de la Guajira. El grupo Contrainsurgencia Wayú -que se abstuvo de participar en el proceso de desmovilización del Bloque Norte entre enero y marzo del 2006-, se fortaleció con el ingreso a sus filas de 70 desmovilizados de este bloque<sup>11</sup>. Entre los grupos rearmados se encuentra el caso de la Organización Nueva Generación (ONG), formado por mandos medios del Bloque Libertadores del Sur luego de su desmovilización en julio de 2005<sup>12</sup>. Por su parte, grupos como Los Rastrojos, cuyos orígenes fueron los ejércitos armados del Cartel del Norte del Valle, y hoy buscan copar territorios en Nariño y Cauca, son considerados nuevos grupos<sup>13</sup>.

Sin embargo, dicha tipología no da cuenta de otros factores que han influido en la evolución de estos grupos, de sus características y de su *modus operandi*. Por ejemplo, el rol de los grupos en las economías ilegales que en algunos casos ha cambiado de subordinante a subordinado; su relación con los grupos insurgentes que en ocasiones ha pasado de enfrentamiento a alianza, y viceversa; la necesidad de control territorial (rural vs. urbano) y poblacional, que a pesar de los cambios de accionar se ha mantenido por medio de amenazas a la población civil y a las organizaciones sociales; y, sus vínculos a las elites económicas y políticas regionales.

Departamento	Nombre de la Estructura desmovilizada	Personas desmovilizadas	% de combatientes que entregan armas	Total grupos desmovilizados	Zonas de Influencia de Nuevos grupos	Menores Reclutados (datos Alta Consejería)	Menores desvinculados (datos Alto Comis-)	Menores desvinculados (datos Procuraduría Gen-)	Balance Migratorio	Víctimas en el marco de la Ley de Justicia	Víctimas Exhumadas Identificadas plena-	Víctimas Desaparecidas Forzadas		Víctimas amenazadas durante la vigencia de la Ley de
												Total	Aparecidas	
Amazonas	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS								-216	5	-			
Antioquia	Bloque Central Bolívar	Desmovilización Individual Junio 2003	No aplica	10	La Oficina Envigado, Medellín	1,58	14	28	-12.667	55.928	53	-70	2	25
		Desmovilización Individual Junio 2003	No aplica				40							
	1. Bloque Cacique Nutibara	868	57,26%				49	50						
	2. Bloque Bananero	451	77,83%				10	7						
	3. Bloque Sur Oeste Antioqueño	126	81,75%				1	2						
	4. Bloque Héroes de Granada	2033	55,09%				-	-						
	5. Bloque Noroccidente Antioqueño	222	68,92%				11	-						
	6. Frente Nordeste Antioqueño, Bajo Cauca y Magdalena Medio del Bloque Central Bolívar	1922	72,11%				16	-						
	7. Bloque Mineros	2789	51,38%				33	68						
	8. Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio	990	76,46%				-	1						
9. Frente Costanero del Bloque Elmer Cárdenas	309	71,2%	3	3										
10. Frentes Dabeiba y Pavarandó del Bloque Elmer Cárdenas	484	74,38%	-											
Arauca	11. Bloque vencedores de Arauca	548	72,81%	1		19	31	31	-12.229	1.255	3	11	1	2
Atlántico	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS									1.082	2	5	2	13
Bogotá	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS					30				359	-	21	3	
Bolívar	12. Bloque Montes de María	594	61,45%	2		0	-	-	-33.320	10.155	14	10	1	6
	13. Bloque Central Bolívar - Santa Rosa del Sur	2519	43,43%				-	-						
Boyacá	14. Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá	742	42,59%	1		0	-	-	-3.150	523	0	7	0	1
Caldas	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS			0	Cacique Pipinta Pácora, Salamina, Aguadas	16		-	-9.303	2368	3	28	0	4
Caquetá	15. Frentes Próceres del Caguán, Héroes de los Andaquíes de Florencia del Bloque Central Bolívar	552	61,78%	1		74	-	-	-36.804	4.749	0	4	0	5

Departamento	Nombre de la Estructura desmovilizada	Personas desmovilizadas	% de combatientes que entregan armas	Total grupos desmovilizados	Zonas de Influencia de Nuevos grupos	Menores Reclutados	Menores desvinculados	Menores desvinculados	Balance Migratorio	Víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz	Víctimas Exumadas Identificadas plenamente	Víctimas Desafortunadas		Víctimas amenazadas durante la vigencia de la Ley de Justicia y Paz		
												Total	Aparecidas			
Casanare	16. Boque Centauros	1134	62,17%	1	Central Llanero Paz de Ariporo, Hatoo Corozal, Nunchía, San Luis de Palenque, San Rafael de Guarapalo, Oroque	110	63	63	+583	1.723	3	101	1	3		
Cauca	17. Autodefensas Campesinas de Ortega	167	29,34%	1		42	-	-	-14.199	2.755	1	2	0	6		
Cesar	18. Frente Julio Peinado Becerra	251	71,31%	2	Cesar Aguachica, El Cedro, Guaduas, San Martín, San José	40	-	-	-13.791	13.331	11	14	0	61		
	19. Bloque Norte 8 de marzo	2215	28,22%												15	27
	19. Bloque Norte 10 de marzo	2544	38,82%												12	-
Chocó	20. Frente Norte Medio Salaquí del Bloque Elmer Cárdenas	743	65,68%	2	Autodefensas Campesinas Unidas del Norte San José del Palmar, Istmina, Condoro, Nóvita, Sipi, Tado, Bajo Baudó	0	3	-	-24.612	1.946	0	2	0	1		
	21. Bloque Pacífico	358	40,22%												3	3
Córdoba	22. Bloque Héroes de Telová	464	55,17%	2	1. Vencedores de San Jorge: Montería, Monte Libano, Playa Rica, Puerto Anchica, El Bongo, El Tambo 2. Traqueros: Montería, Tierra Alta, Valencia, Callejas, Pueblo Nuevo, Monte Libano	0	-	-	-693	6.268	30	8	0	47		
	23. Bloque Córdoba	925	42,49%												7	-
Cundinamarca	24. Bloque Cundinamarca	148	100%	1		12	0	-	+15.117	1.145	16	21	1	7		
Guainia	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS								+482	4	0	-	-	-		
Guaviare	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS					26	0	-	-13.150	690	0	33	0	1		
Huila	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS					12	0	-	+13.429	1.207	0	3	0	5		
La Guajira	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS				1. Alta Guajira vahia, Portete, Bahía Honda, Tres Bocas 2. Aguilas Negras, para siempre Maicao Fonseca, Barrancas 3. Nueva Ola Palomino, Rio Ancho, Mingueo, Dibulla	0	0	-	-6.226	3.417	7	12	1	4		

Departamento	Nombre de la Estructura desmovilizada	Personas desmovilizadas	% de combatientes que entregan armas	Total grupos desmovilizados	Zonas de Influencia de Nuevos grupos	Menores Reclutados	Menores desvinculados	Menores desvinculados	Balance Migratorio	Víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz	Víctimas Exumadas Identificadas plenamente	Víctimas Desafortunadas		Víctimas amenazadas durante la vigencia de la Ley de Justicia y Paz
												Total	Aparecidas	
Magdalena	25. Autodefensas del Sur del Magdalena e Isla de San Fernando	48	79,17%	2	1. Chivolo Tenerife, Pivijai Chivolo 2. El Difícil. Pueblo Nuevo, Carmen de Ariguanistío 3. Águilas Negras de Fundación. Aracataca, Bella Vista, Loma de Bálsamo, 4. Águilas Negras de Ciénaga, Ciénaga, San Pedro de la Sierra	17	0	-	-8.091	11.176	52	8	8	22
	26. Frente Resistencia Tayrona	1166	51,2%											
Meta	27. Frente Héroes del Llamo y Héroes del Guaviare	1765	58,02%	1	H.H Granada	97			-4.253	3.179	12	27	0	10
Meta y Vichada	28. Autodefensas Campesinas del meta y Vichada	209	100%	1	Corporativa de Seguridad del Meta y Vichada Cumaribo, Santa Rosalia, La Primavera	0	15 Junio 2003	-	-	-	-	-	-	-
							11 Septiembre 2005							
Nariño	29. Bloque Libertadores del Sur	689	86,5%	1	1. Organización Nueva Generación Leyva, El Palmar, Rosario, Policarpa, Taminango 2. Los Rastrojos, Policarpa, Nariño, 3. Águilas Negras del Sur, Tumaco, Barbaocoas, Llorente, Guayacana	26	-	-	-16.477	1.595	0	1	0	2
Putumayo	31. Frente Sur de Putumayo del Bloque Central Bolívar	504	No hay datos	1	Los Machereros Puerto de Asís. La Hormiga	27	-	-	-24.947	5.409	20	31	0	3
Quindío	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS								+9.9791	97	0	3	0	1
Risaralda	32. Frente Mártires de Guatica del Bloque Central Bolívar	552	63,59%	1	La Cordillera Pereira, Dosquebradas	0	1	-	+11454	3.409	1	16	0	2
San Andrés	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS								+11	-	0	2	0	-
Santander	Bloque Central Bolívar	Desmovilización Individual Diciembre 2002	No aplica	-		22	15	-	+17.859	4.664	1	68	0	10
Sucre	33. Bloque Mojana	109	94,57%	1	Héroes de María Ovejas, San Onofre	0	1	-	+2.653	3.996	4	4	0	7
Tolima	34. Bloque Tolima	207	24,64%	1	Conquistadores Sur del Tolima	60	16	16	-43.207	2.534	8	46	0	3
Valle del Cauca	35. Bloque Calima	564	79,96%	1	S.D Buenaventura	37	27	27	+23.140	1.688	2	43	3	11
Vaupés	NO HUBO ESTRUCTURAS DESMOVILIZADAS								-730	8	-	-	-	-
Vichada	36. Frente Vichada del Frente Central Bolívar	325	86,77%	1	Central Llanero Cumaribo, Santa Rosalia, La Primavera, La Venturosa, Santeodoro	15	11	-	-7.164	53	-	5	0	5
	Sin identificar							32	-6.372					
	TOTALES	31.670		36	26	855	391 358 los entregados al ICBF	358	0	155.571	243	361	15	279

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Fiscalía General de la Nación; Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

El Cuadro n° 1 muestra en toda su dimensión la complejidad del proceso de desmovilización y desarme. El primer fenómeno que se observa es la cobertura territorial que tuvo y ha tenido el paramilitarismo. No existe un solo departamento que no se haya visto y se encuentre afectado de alguna manera por la presencia de grupos organizados armados al margen de la ley, tanto guerrillas como paramilitares. De los 32 departamentos, 21 fueron escenario de la desmovilización de 36 grupos paramilitares, de éstos, en el que se registró mayor número de grupos -bloques, frentes- desmovilizados fue Antioquia (10), seguido de lejos por los departamentos de Bolívar, César, Córdoba, Chocó y Magdalena con dos grupos desmovilizados en cada uno, los restantes departamentos registran la desmovilización de un grupo, para un total de 31.670 desmovilizados.

Durante los cuatro años de duración del proceso de desmovilización se logró que 36 grupos dejaran las armas de forma voluntaria pero, lamentablemente, en la actualidad se da cuenta del surgimiento o reconocimiento de 26 nuevos grupos activos. En la mayoría de las regiones en las que se desmoviliza un grupo surge uno nuevo, como mínimo. Sólo en contadas excepciones, como en algunos municipios del Oriente Antioqueño, no han surgido nuevos grupos como resultado de la desmovilización.

El segundo fenómeno que se observa es que, en un proceso de desarme, desmovilización y reincorporación, un aspecto muy importante y que podría dificultar el surgimiento de nuevos grupos, es un desarme efectivo de tal manera que se desactive y deshabilite el potencial bélico de la organización de manera que asegure la no repetición de los hechos. Durante el proceso de desmovilización en Colombia, entre 2003 y 2006, se recolectaron un total de 18.051 armas, equivalente a un ratio de 0,57 armas por combatiente. De acuerdo con las cifras de efectivos desmovilizados que entregaron armas, el promedio de entrega oscila entre el 65% y 75% en los distintos grupos, en tan sólo dos casos se registra un 100% de entrega de armas (Bloque Cundinamarca y Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada). Destacan por su bajo registro de entrega los grupos desmovilizados en los departamentos de Cauca y Tolima y uno del César, con menos del 30%<sup>14</sup>.

El proceso de desarme, que presenta uno de los valores más altos a nivel internacional, exhibe un balance paradójico. Por un lado, la relación hombre/arma sugiere que no todos los miembros de la

estructura poseían una, por tanto, o bien una parte significativa de los miembros de la estructura se dedicaron a actividades que no implicaban su uso -tales como las logísticas y de información-, o se llevo a cabo una desmovilización con personas que nunca fueron combatientes; o se realizó una desmovilización parcial en donde se propendió por el ocultamiento de las armas. Esto explicaría por qué organismos como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) habrían estimado que la tasa hombre/arma de las autodefensas era 1:2 antes de su desmovilización.

Sin embargo, aún no se ha podido determinar la relación entre el desarme efectivo de las estructuras paramilitares y el surgimiento de nuevos grupos armados. Casos como el de las desmovilizaciones de las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada (A.C.M.V.) y el del Bloque Cundinamarca, durante las cuales el 100% de sus hombres entregaron armas, son ilustrativos. A pesar de que las A.C.M.V. no se han rearmado, es probable que esto se deba a que gran parte de sus integrantes fueron reclutados por estructuras de alias Macaco antes de su desmovilización. Así mismo, aunque en Cundinamarca no se ha presentado rearme, esto se debe en mayor medida a que no es una zona estratégica para las economías ilícitas. La relación entre desarme y rearme tiende a relativizarse aún más si se tienen en cuenta otros factores mitigantes tales como los flujos de tráfico de armas ilegales y los recursos económicos del narcotráfico de los cuales se benefician la nuevas organizaciones para adquirir nuevo armamento.

Finalmente, tampoco se ha podido establecer una relación entre desmovilización y desarme y las tasas de criminalidad en las regiones donde operaron las autodefensas. A pesar de que en algunas zonas ha disminuido la comisión de ciertos tipos de delitos como las masacres, en algunos casos esto se explica por el cambio en las dinámicas del conflicto armado y la criminalidad.

#### d) Los problemas de ejecución: DD bajo la primacía de la informalidad

Pese a los esfuerzos que se han emprendido desde organizaciones y entidades gubernamentales, en los distintos niveles territoriales, en realidad al observar el proceso de desmovilización y desarme, se identifican algunos problemas que han dinamitado el carácter formal del proceso y más bien lo han llevado a un campo de relaciones informales, que se identifica en

tres ámbitos bien definidos:

- a. El marco normativo, que da cuenta de un proceso traumático de ajustes en los que la formalidad normativa no sólo va detrás de los acontecimientos, sino también de una realidad que quebranta el mismo ordenamiento que la sostiene;
- b. El sistema de gestión de información interinstitucional, que pone de relieve no sólo la fragilidad institucional de las entidades y organismos encargados de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, tanto en la infraestructura técnica requerida para conocer y monitorear sus acciones, así como en los sistemas de gestión compartida de información para la toma de decisiones, sino también el carácter particular con el que se movió la información, en muchos casos no permitiendo su adecuada circulación institucional;
- c. El quiebre del sistema de relaciones intergubernamentales, que da cuenta de la fractura en el despliegue de las políticas desde la toma de decisiones en el nivel nacional y los ejecutores en los niveles regional y local.

#### *i. Los problemas del marco normativo*

Dos grandes problemas de distorsión normativa, caracterizan la gestión institucional del proceso de Justicia y Paz. Primero, la tendencia del poder ejecutivo a asumir funciones y competencias propias de los poderes legislativo y judicial, como alternativa para imponer su criterio en función de la trayectoria que quería imponerle al proceso. Y segundo, la falta de correspondencia entre los procesos judiciales y los administrativos de Justicia y Paz, y las normas que los regulan, como consecuencia de la falta de previsión sobre lo que iría ocurriendo en Justicia y Paz.

Año	Nombre de la Estructura	Fecha de la Desmovilización	Reglamentación del proceso
2003	Bloque Cacique Nutibara	25 de noviembre de 2003	- Decreto 128 de 2003. Diario Oficial N. 45.073 de enero 24 de 2003. Beneficios por desmovilización; reincorporación y funciones del CODA. - Decreto 1000 de 2003. Diario Oficial No. 45.169 de 25 de abril de 2003. Por la cual se corrigen los yerros de la Ley 782 de 2002
	Autodefensas Campesinas de Ortega	7 de diciembre de 2003	- Decreto 3360 de 2003. Diario Oficial No 45.381 de noviembre 24 de 2003. Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y por la Ley 782 de 2002. Acreditación y aceptación de desmovilización colectiva.
2004	Bloque Bananero	25 de noviembre de 2004	- Decreto 2767 de 2004. Diario Oficial No. 45.657, de 31 de agosto de 2004. Beneficios a desmovilizados por colaboración. Deroga los artículos 9º y 10 del Decreto 128 de 2003.
	Autodefensas del Sur del Magdalena e Isla de San Fernando	4 de diciembre de 2004	
	Bloque Cundinamarca	9 de diciembre de 2004	
	Bloque Catatumbo	10 de diciembre de 2004	
	Bloque Calima	18 de diciembre de 2004	
2005	Bloque Córdoba	18 de enero de 2005	- Acuerdo 290 de 2005. Diario Oficial No. 45.911 de 28 de Marzo de 2005. Por medio del cual se fijan los criterios de distribución de los recursos del FOSYGA para ampliación de cobertura del régimen subsidiado en la vigencia 2005 y se dictan otras disposiciones. - Resolución 513 de 2005. Diario Oficial No. 46045 de 28 de septiembre de 2005. Condiciones para beneficios de reincorporación. - Resolución 2462 de 2005. Diario Oficial 46114 de diciembre 06 de 2005. Límites a ayudas humanitarias. - Acuerdo 307 de 2005. Diario Oficial No. 46.096 de 18 de Noviembre de 2005. Por medio del cual se modifica el Acuerdo 290 de 2005 del CNSSS. - Decreto 4488 de 2005. Diario Oficial No. 46.114 de 06 de diciembre de 2005. Adquisición y adjudicación de tierras a reincorporados. Establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil. - Resolución 03461 de 2005. Diario Oficial No. 46.037 de 20 de Septiembre de 2005. Creación de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz.
	Bloque Sur Oeste Antioqueño	30 de enero de 2005	
	Bloque Mojana	2 de febrero de 2005	
	Bloque Heroes de Tolová	15 de junio de 2005	
	Bloque Montes de María	14 de julio de 2005	
	Bloque Libertadores del Sur	30 de julio de 2005	
	Bloque Héroes de Granada	1 de agosto de 2005	
	Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada	6 de agosto de 2005	
	Bloque Pacífico	23 de agosto de 2005	
	Bloque Centauros	3 de septiembre de 2005	
	Bloque Nor-occidente Antioqueño	11 de septiembre de 2005	
	Frente Vichada del Bloque Central Bolívar	20 de octubre de 2005	
	Bloque Tolima	22 de octubre de 2005	
	Frentes Nordeste Antioqueño, Bajo Cauca y Magdalena Medio del Bloque Central Bolívar	12 de diciembre de 2005	
Frente Mártires de Guática del Bloque Central Bolívar	15 de diciembre de 2005		
Bloque Vencedores de Arauca	23 de diciembre de 2005		

Año	Nombre de la Estructura	Fecha de la Desmovilización	Reglamentación del proceso
2006	Bloque Mineros	20 de enero de 2006	- Acuerdo 048 de 2006. Diario Oficial No. 46.202 de 6 de marzo de 2006. Por medio del cual se establecen los criterios y procedimientos para la adjudicación del subsidio de tierras a las personas que tengan la condición de reincorporados a la vida civil.
	Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá	28 de enero de 2006	- Acuerdo 331 de 2006. Diario Oficial No. 46.253 de 28 de Abril de 2006. Criterios de priorización de beneficiarios de subsidios en salud. Atención en salud y recursos del FOSYGA para desmovilizados.
	Bloque Central Bolívar - Santa Rosa del Sur	31 de enero de 2006	- Resolución 908 de 2006. Diario Oficial No. 46.230 de 03 de Abril de 2006. Por la cual se asignan recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA para ampliación de cobertura en el régimen subsidiado mediante la afiliación de población desmovilizada.
	Frente Resistencia Tayrona	3 de febrero 2006	- Acuerdo 059 de 2006. Diario Oficial No. 46.302, de 17 de junio de 2006. Por el cual se establecen los requisitos de inscripción y registro y los criterios de elegibilidad y selección que deben cumplir los hombres y mujeres de escasos recursos que hubieren sido desplazados del campo de manera forzosa por causa de la violencia para acceder a los programas de desarrollo rural y reforma agraria
	Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio	7 de febrero 2006	- Acuerdo 061 de 2006. Diario Oficial No. 46.389 de 14 de Junio de 2006. Por el cual se establecen los requisitos de inscripción y registro y los criterios de elegibilidad y selección que deben cumplir los hombres y mujeres de escasos recursos que hubieren sido reincorporados a la vida civil para acceder a los programas de Desarrollo Rural y Reforma Agraria
	Frentes Próceres del Caguán, Héros de los Andaquíes y Héros de Florencia del Bloque Central Bolívar	15 de febrero 2006	- Decreto 2898 de 2006. Diario Oficial No. 46.375 de 29 de Agosto de 2006. Requisito de ratificación escrita de acogimiento a la ley 975 de 2005, previa a la recepción de versión libre.
	Frente Sur de Putumayo del Bloque Central Bolívar	1 de marzo de 2006	- Decreto 3391 de 2006. Diario Oficial No. 46.406 de 29 de Septiembre de 2006. Reglamentación general ley 975 de 2005.
	Frente Julio Peinado Becerra	4 de marzo de 2006	- Decreto 4344 de 2006. Diario Oficial No. 46.410 de 03 de Octubre de 2006. Por medio del cual se modifica el artículo 4 del Decreto No 2217 de 1996, y se adicionan otras disposiciones
	Bloque Norte	10 de marzo de 2006	- Decreto 4417 de 2006. Diario Oficial No. 46.475 de 7 de diciembre de 2006. Ratificación verbal de acogimiento a la ley 975 al inicio de la versión libre – deroga Decreto 2898 de 2006.
	Frente Héros del Llano y Héros del Guaviare	11 de abril de 2006	- Resolución 3597 de 2006. Diario Oficial No. 46.411 de 4 de Octubre de 2006. Por la cual se asignan recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga para ampliación de cobertura en el régimen subsidiado mediante la afiliación de población desmovilizada.
	Frente Costanero del Bloque Elmer Cárdenas	12 de abril de 2006	
	Frentes Dabeiba y Pavarandó del Bloque Elmer Cárdenas	30 de abril de 2006	
	Frente Norte Medio Salaquí del Bloque Elmer Cárdenas	15 de agosto de 2006	

Año	Nombre de la Estructura	Fecha de la Desmovilización	Reglamentación del proceso
2006			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto 3043 de 2006. Diario Oficial No. 46.384 de 7 de Septiembre de 2006. Por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</li> <li>- Decreto 4436 de 2006. Diario Oficial No. 46.479 de 11 de Diciembre de 2006. "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 782 de 2002" Aplicación ultraactiva del artículo 71 de la ley de Justicia y Paz (paramilitarismo-sedición).</li> <li>- Resolución 00235 de 2006. Diario Oficial No. 46.183 de 15 de Febrero de 2006. Procedimiento de la fiscalía para el trámite judicial de desmovilización</li> <li>- Resolución 00517 de 2006, Diario Oficial No. 46.205 de 9 de Marzo de 2006. Sedes de funcionamiento de la unidad nacional de fiscalías para la justicia y la paz.</li> <li>- Resolución 00648 de 2006. Diario Oficial No. 46.217 de 21 de Marzo de 2006. Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz asume procesos de desmovilizados para decidir sobre solicitudes de beneficios de la ley 782 de 2002.</li> <li>- Resolución 03998 de 2006. Diario Oficial No. 46.481 de 13 de Diciembre de 2006. Reglamentación de la Versión Libre.</li> <li>- Resolución 02615 de 2006. Diario Oficial No 46.376 del 30 de agosto de 2006. Por la cual se establecen directrices para el procedimiento de reparto de los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz en desarrollo de la Ley 975 de 2005.</li> <li>- Resolución 171 de 2006. Creación de una coordinación interna de justicia y paz en la procuraduría general de la nación y precisión de funciones para salvaguarda derechos a la verdad, la justicia y la reparación.</li> </ul>
2007			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto 1660 de 2007. Diario oficial 46.628 de 14 de Mayo de 2007. Por la cual se reglamenta parcialmente el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relacionado con la permuta de predios de propiedad de la población en condición de desplazamiento.</li> <li>- Decreto 315 de 2007. Diario Oficial No. 46.535 de 7 de Febrero de 2006. Intervención de las víctimas en la etapa de la investigación.</li> <li>- Decreto 395 de 2007. Diario Oficial No. 46.542 de 14 de Febrero de 2007. Término del proceso de reincorporación, deroga el artículo 27 del decreto 128 de 2003.</li> <li>- Decreto 423 de 2007. Diario Oficial No. 46.544 de 16 de Febrero de 2007. Reglamentación sobre los requisitos de elegibilidad ley de justicia y paz -reglamentario de artículos 10 y 11 de la ley 975 de 2005.</li> <li>- Decreto 551 de 2007. Diario Oficial No. 46.556 de 28 de febrero de 2007. Término para que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR- fije los criterios de reparación.</li> <li>- Decreto 3570 de 2007. Diario Oficial No. 46.755 de 18 de Septiembre de 2007. Programa de protección víctimas y testigos.</li> <li>- Resolución 00387 de 2007. Diario Oficial No 46.376 del 14 de Febrero de 2007. Transmisión en diferido de la Versión Libre en medios de comunicación.</li> <li>- Resolución 02296 de 2007. Diario Oficial No. 46.687 de 12 de julio de 2007. Por la cual se establecen nuevas directrices para el procedimiento de recepción de versión libre en los asuntos de competencia de la unidad nacional de fiscalías para la justicia y la paz, en desarrollo de la ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios 4760 de 2005; 3391 y 417 de 2006; 315 y 423 de 2007.</li> <li>- Decreto 3978 de 2007. Diario Oficial No. 46.784 de 17 de Octubre de 2007. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007, "por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones".</li> <li>- Decreto 2984 de 2007. Diario Oficial No. 46.715 de 09 de Agosto de 2007. Por el cual se modifica parcialmente la Ley 1152 de Julio de 2007 "Por el cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma en Instituto de Desarrollo Rural -INCODER-.Y se dictan otras disposiciones"</li> </ul>
2008			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto 1364 de 2008. Diario Oficial No. 46.971 de 25 de Abril de 2008. Se adiciona el artículo tercero del Decreto Reglamentario 4760 del 30 de Diciembre de 2005 (El Gobierno Nacional puede retirar la postulación de un miembro al proceso de Justicia y Paz).</li> <li>- Decreto 1290 de 2008. Diario Oficial 46.968 de abril 22 de 2008. Por medio del cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.</li> </ul>

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Diario Oficial.

El cuadro n° 1A presenta las principales normas expedidas en desarrollo del proceso de Justicia y Paz. En él se observan, las referencias temáticas de los decretos, resoluciones y acuerdos, con los que el gobierno buscó regular las desmovilizaciones, en comparación con las fechas de desmovilización de los grupos paramilitares, con lo que se propone ver, en primer lugar, la falta de correspondencia entre los procesos de desmovilización y su regulación por parte del gobierno.

Por otra parte, resulta importante observar cómo en algunos planteamientos temáticos ya se aprecian los propósitos gubernamentales de asumir como propias funciones y competencias que, constitucionalmente no lo son. Dos casos son particularmente relevantes. Primero, el Decreto 423 de 2007, con el cual el gobierno pretendió alterar los requisitos de elegibilidad establecidos en la Ley 975 de 2005, con la cual buscó cambiar las reglas del juego jurídico establecidas por la Ley 975, en el sentido de que una vez se entrega la lista de postulados se inicia el proceso de Justicia y Paz ante las autoridades judiciales.

El otro caso lo constituye el Decreto 1364 de 2008, del 25 de abril de 2008, por el cual se adiciona el artículo tercero del Decreto 4760 del 30 de diciembre de 2005, según el cual el gobierno nacional puede retirar la postulación de un miembro al proceso de Justicia y Paz. Según el Decreto, el gobierno adquiere la facultad, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, para retirar la postulación que haya remitido a la Fiscalía General de la Nación, cuando considere que el desmovilizado ha incumplido con los compromisos de no incurrir en nuevas conductas delictivas, en cuyo caso, el Fiscal General de la Nación ordenará cesar de inmediato toda actuación que se tramite en el marco de la Ley 975 de 2005, con relación a esa persona, e informará a las demás autoridades judiciales para los efectos legales correspondientes, al tiempo que señala que la norma en cuestión rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Modificar el procedimiento, competencia y atribuciones judiciales consagradas por la Ley 975 de 2005, al posibilitar que en curso el proceso judicial pueda ser terminado al margen del desarrollo del proceso y sin sentencia de las autoridades judiciales competentes señaladas por el legislador; cuando el Gobierno a su consideración decida reiterar la postulación, obligando a su vez al Fiscal General de la Nación, sin tener ninguna facultad para ello, que

ordene dar por terminado el proceso penal de que trata la Ley 975 de 2005. El artículo 16 de la Ley 975 de 2005 establece que:

*“Artículo 16. Competencia. Recibido por la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, el, o los nombres de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley dispuestos a contribuir de manera efectiva a la consecución de la paz nacional, el fiscal delegado que corresponda, asumirá de manera inmediata la competencia para:*

*16.1 Conocer de las investigaciones de los hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley.*

*16.2 Conocer de las investigaciones que cursen en contra de sus miembros.*

*16.3 Conocer de las investigaciones que deban iniciarse y de las que se tenga conocimiento en el momento o con posterioridad a la desmovilización.*

*El Tribunal Superior de Distrito Judicial que determine el CSJ, mediante acuerdo que expida antes de que se inicie cualquier trámite, será competente para conocer del juzgamiento de las conductas punibles a que se refiere la presente ley.*

*No podrá haber conflicto o colisión de competencia entre los Tribunales Superiores de Distrito judicial que conozcan de los casos a que se refiere la presente ley y cualquier otra autoridad judicial. (Nota: Inciso declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-575 de 2006)”*

#### *ii. Las dificultades en la articulación de los sistemas de gestión de información*

Sin duda, uno de los problemas claves que conducen a la informalización del proceso de desmovilización y desarme, tiene que ver con la falta de un sistema de información fiable, que no sólo permita dar cuenta lo más aproximadamente posible, acerca de la magnitud y alcance del proceso de desmovilización y de los compromisos adquiridos en la negociación. Y lo más grave, en términos de los objetivos del proceso de Justicia y Paz, es la falta de consistencia en la información relacionada con los menores desvinculados de los grupos armados ilegales, cuya edad, en los reportes oficiales de la Procuraduría revela una situación crítica, como se observa en las tablas 2 y 3.

Reportes institucionales con respecto a menores desmovilizados				
ICBF	Procuraduría		ACR	
Número de menores	Estructura	Número de menores	Estructura	Número de menores
1.039	Bloque Central Bolívar	69	Bloque Central Bolívar	28
	Bloque Bananero	10 (menos tres que tomaron la decisión de no participar en el proceso)	Bloque Bananero	7
	Bloque Calima	27	Bloque Calima	27
	Bloque Centauros	63	Bloque Centauros	63
	Bloque Cacique Nutibara	49	Bloque Cacique Nutibara	50
	Bloque Elmer Cárdenas	3	Bloque Elmer Cárdenas	3
	Bloque Norte	12	Bloque Norte	27
	Bloque Tolima	16	Bloque Tolima	16
	Bloque Sur Oeste Antioqueño	1	Bloque Sur Oeste Antioqueño	2
	Bloque Vencedores de Arauca	31	Bloque Vencedores de Arauca	31
	Bloque Pacífico	3	Bloque Pacífico	3
	Bloque Mineros	33	Bloque Mineros	68
	Autodefensas campesinas del Meta y Vichada	11	Sin identificar	32
	Frente Vichada del Bloque Central Bolívar	11	ACMM	1
	Frentes Nordeste Antioqueño, Bajo Cauca Y Magdalena Medio del Bloque Central Bolívar	16		
	Frente Mártires de Guática del Bloque Central Bolívar	1		
	Bloque Córdoba	7		
	Bloque Mojana	1		
	Bloque Norte	15		
	Autodefensas campesinas del Meta y Vichada	15		
1.039	Total	391	Total	358

Número de menores desvinculados de las AUC distribuido por género

Género	Nº de menores	Porcentaje
Masculino	315	87,99 %
Femenino	43	12,01 %
Total	358	100 %

Fuente: Procuraduría General de la Nación, Octubre de 2008.

Cálculos: Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, Octubre de 2008.

Por su parte, el indicador *Nº de expedientes de niños, niñas y adolescentes remitidos al ICBF* pretende evidenciar si efectivamente los miembros de las estructuras de autodefensa que se desmovilizaron colectivamente entre 2003 y 2006 cumplieron el requisito de elegibilidad antes señalado, así como revisar si las actuaciones de las entidades competentes han sido efectuadas en concordancia con su obligación legal.

El cumplimiento del mencionado requisito de elegibilidad abrió el debate en torno a la calidad de los menores que participan en las hostilidades como integrantes activos de grupos armados al margen de la ley.

Por un lado el parágrafo del artículo 17 de la Ley 418 de 1997 señaló que “gozarán de especial protección y serán titulares de todos los beneficios contemplados en este título, los menores que en cualquier condición participen en el conflicto armado interno” y en la Ley 782 de 2002, prorrogada por la Ley 1106 de 2006, le otorgó competencia al ICBF para conocer y actuar a favor de los menores desvinculados del conflicto armado, en los términos señalados por el artículo 8: la entidad “diseñará y ejecutará un programa especial de protección para la asistencia de todos los casos de menores de edad que hayan tomado parte en las hostilidades o hayan sido víctimas de la violencia política, en el marco del conflicto armado interno prestará asistencia prioritaria a los menores de edad que hayan quedado sin familia o cuya familia no se encuentre en condiciones de cuidarlos, en razón de los actos a que se refiere la presente ley”. La categoría bajo la cual los menores, niños y niñas, son atendidos en el programa que para tal fin contempla el ICBF, es la de menores desvinculados del conflicto armado.

Por otro lado el artículo 6 de la Ley 782 de 2002 incluyó en la calidad de *víctima* a los menores

que participan en las hostilidades: “se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades”. Así mismo en el artículo 64 de la Ley 975 de 2005 se estableció que “la entrega de menores por parte de miembros de grupos armados al margen de la ley no serán causal de la pérdida de los beneficios a que se refieren la presente ley y la Ley 782 de 2002”.

El Alto Comisionado para la Paz asumió que, en el caso de los menores vinculados a los grupos armados, se le debía aplicar la calidad de víctima propuesta en la Ley 782 de 2002, lo cual permitió -entre otras- limitar el ámbito de sus competencias en las etapas posteriores a la desmovilización, sin embargo acepta que el proceso realizado por los menores es de desvinculación: “los niños, niñas y adolescentes no se vinculan a los programas orientados a la reincorporación a la vida civil de los desmovilizados, sino que se han diseñado programas especiales que permitan desvincularlos de los grupos armados organizados al margen de la ley”. El Decreto 3043 de 2006 especifica el alcance del concepto *reintegración*, entendiendo por este “la totalidad de los procesos asociados con la reinserción, reincorporación y estabilización social y económica de menores desvinculados y de adultos desmovilizados voluntariamente de manera individual y colectiva. Estos procesos contemplan de manera particular la vinculación y aceptación de estas personas en la comunidad que los recibe, además de la participación activa de la sociedad en general en su proceso de inclusión a la vida civil y legal del país”.

Confrontadas estas perspectivas se observa que la diferencia no sólo alcanza un carácter conceptual, sino que hace difuso el ámbito de competencia de cada entidad. Durante el proceso de desmovilización colectiva de las A.U.C., la articulación institucional entre el ICBF y la Alta Consejería para la Paz fue limitada y las acciones de desvinculación de menores realizadas por los grupos armados no fueron reguladas por dichas instituciones. Estos hechos generan cuestionamientos de fondo en torno a la magnitud del reclutamiento ilegal de las A.U.C., la forma como los menores fueron desvinculados del grupo armado, el destino actual de los mismos y las condiciones en que se encuentran.

Número de menores desvinculados de las AUC distribuidos por edad de ingreso al grupo

Edad de ingreso	N° de menores	Porcentaje
11 años	1	0,28 %
12 años	2	0,56 %
13 años	4	1,12 %
14 años	11	3,07 %
15 años	31	8,66 %
16 años	101	28,21 %
17 años	192	53,63 %
18 años	6	1,68 %
SI	10	2,79 %
Total	358	100 %

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Octubre de 2008.

Cálculos: Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Octubre de 2008.

El ICBF señaló el 11 de agosto de 2008 que si bien una parte significativa de los menores perteneció a las filas de las A.U.C. (28%), éstos no fueron remitidos a la entidad –tal como lo señala el indicador- durante el proceso de desmovilización colectiva, sino que fueron reunidos mediante dos procesos: 1. A través de la asistencia del ICBF a las jornadas de desmovilización de las estructuras, en las cuales se acogía a los menores; 2. Mediante la remisión por parte de las familias para que éstos recibieran los beneficios del programa<sup>15</sup>. En consecuencia, la información aquí presentada se registra en un marco de acción amplio, el de la actividad institucional del ICBF, no en el marco de aplicación de la Ley de Justicia y Paz, el cual no ha originado un registro de información específica de los menores desvinculados durante las desmovilizaciones colectivas de las A.U.C.

El Alto Comisionado para la Paz señaló en un informe enviado a la Procuraduría General de la Nación, con fecha 11 de diciembre de 2007, procedimientos y cifras diferentes al referirse a la desvinculación de menores, según éste durante el proceso de desmovilización colectiva de las Autodefensas Unidas de Colombia –A.U.C.- se desvincularon 823 menores, 391 en los procesos de desmovilización colectiva y 432 de manera individual<sup>16</sup>. Así mismo señaló que parte de los miembros de las A.U.C. se vincularon al grupo armado siendo menores de edad y durante su permanencia en éste alcanzaron la mayoría de edad. De conformidad con los datos, la interpretación

brindada por el Alto Comisionado para la Paz según la cual “se trató de una organización armada ilegal con un perfil básicamente adulto” es improcedente. La distribución por edad de los miembros de las A.U.C. al momento de la desmovilización permite señalar que el 11% de las personas desmovilizadas se encontraban entre los 18 y 20 años de edad - esto sugiere que ó bien se hallaban recientemente vinculadas al grupo ó que su ingreso se produjo siendo menores de edad. Potencialmente esta situación se puede extender a los desmovilizados que se hallaban entre 21 y 25 años, los cuales representan el 32% de la población desmovilizada.

Otro procedimiento que evidencia los problemas de coordinación antes señalados es la forma como los menores fueron desvinculados de los grupos armados. Mientras que en un primer momento el Alto Comisionado para la Paz señaló que los menores no fueron llevados a las zonas de ubicación temporal, posteriormente describió el procedimiento de la identificación de la siguiente manera: “los equipos de trabajo de las distintas entidades del Gobierno adelantaban, durante los días previos a la desmovilización, trabajos de identificación con personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para constatar la presencia de menores que no hubiese sido evidenciada hasta ese momento, bien por omisión de información del mismo menor o por desconocimiento del jefe del grupo”, en caso de resultar positiva la identificación de los menores “la Oficina del Alto Comisionado para la Paz ponía en inmediato conocimiento de la situación a los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, encargados de adelantar las acciones tendientes a brindar protección requerida a los menores quienes eran incorporados al “Programa de Niños, Niñas y Jóvenes Desvinculados del Conflicto Armado”. Estas afirmaciones se oponen a la explicación brindada por el mismo funcionario en el informe presentado al Procurador General de la Nación el 11 de diciembre de 2007, cuando se refiere a la desvinculación de 14 menores en el municipio de “El Bagre”, departamento de Antioquia, en la que afirma que tras una negociación con los miembros representantes del Bloque Central Bolívar “los jefes de dicha estructura nos informaron que *dejaban en completa libertad a los menores* que hacían parte de sus filas para que abandonaran la organización”, en este caso –como en otros- no se coordinó con las entidades la fecha, hora y lugar de entrega de los menores.

Es evidente de la información reportada por las instituciones, con respecto a los menores desvinculados de las organizaciones armadas ilegales, no hay consistencia con respecto a los niños efectivamente desvinculados de estas organizaciones. Mientras que la Procuraduría y la Alta Consejería para la Reincorporación reportaban más de 300 casos de niños desvinculados, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, da cuenta de 1039 niños desvinculados de las organizaciones paramilitares. Pero no por información reportada por otras instancias del gobierno que participan en Justicia y Paz. El reporte del ICBF se hace sobre la base de los niños que llegan o han sido entregados a través de diversas vías al Instituto por encontrarse en condición de abandono.

En este escenario, cada vez se hace más evidente, que el gobierno nacional pudo tomar la decisión política de omitir acciones imprescindibles durante el proceso, tales como indagar en el tema y exigir a los miembros representantes la entrega de los menores. Estas acciones llevaron inicialmente a reducir el impacto en la opinión pública sobre la magnitud del fenómeno de reclutamiento forzado y a invisibilizar un delito de lesa humanidad. A largo plazo, las decisiones adoptadas y la escasez de información sobre el proceso ha generado un obstáculo para el diseño, adopción y evaluación de políticas públicas que permitan la efectiva desvinculación de los menores de las A.U.C. y su reintegración social y familiar.

Otro elemento que se erige como dificultad para asegurar la formalidad institucional, es el desconocimiento que tienen las instituciones en torno a los actores del proceso. En algunos casos no se tienen datos de los beneficiarios del programa y las actividades de reintegración (más de 6.000 desmovilizados aun se encuentran desaparecidos de las bases de datos) y de las familias de las personas desmovilizadas (la Alta Consejería para la Reincorporación) no cuenta con información sobre núcleo familiar-, así como de las víctimas que esperan la restitución de sus derechos.

En síntesis, el no tener información suficiente, lejos de facilitar los insumos para la toma de decisiones, obstaculiza el ciclo de políticas impidiendo la toma de decisiones y la orientación de los recursos. En este sentido, todavía no existe un sistema integrado de gestión de información, que permita reportar una adecuada aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

El comité interinstitucional es quizá el esfuerzo más avanzado, en materia de estructuras de información y sistemas de gestión de la información, pero de todos modos la información se maneja compartimentada y con un criterio compartido por todos. Pero no hay que olvidar, que la opacidad de la información que se observa en las instituciones más claves, en realidad también debe considerarse como una consecuencia natural de un conflicto armado que todavía no se desactiva.

#### e) El componente R: De la reincorporación a la reintegración

##### *i. Los problemas en torno al enunciado*

En un escenario de crecientes tensiones, el componente de desmovilización y desarme (DD), fueron determinando lo que sería el componente R (Reincorporación) que se iba planteando el gobierno en desarrollo del proceso de negociación hacia la paz con los jefes paramilitares. Al igual que en el conjunto general del proceso de Justicia y Paz, la reincorporación a la vida civil de quienes se desmovilizaban del conflicto armado, comenzó a quedar sometida a las complejidades y las fracturas que ello implicaba.

Al igual que para el componente DD, los problemas de la negociación afectaron también el diseño de una política gubernamental específica para la reincorporación de los desmovilizados.

Primero, la envergadura del problema no era clara. Es decir, no había precisión sobre el número de desmovilizados que deberían ser acogidos por los programas de reincorporación. De hecho, al igual que en DD, la falta de garantías en el proceso hizo que con el propósito de hacer una demostración de fuerza mayor, los jefes paramilitares movilizaran más efectivos de los que realmente militaban en sus filas. En consecuencia, no era posible establecer un valor esperado como objetivo del programa o la política pública.

Segundo, el desconocimiento de los acuerdos a los jefes paramilitares, redujo el margen de maniobra la capacidad de los responsables institucionales de estos procesos para sacarlos adelante. Al igual que los demás, los responsables del componente de reincorporación no contaban con toda la información necesaria para gestionar sus acciones y decisiones.

Es decir, que al igual que los pilotos en la más densa niebla, debían moverse por instrumentos.

Tercero, es evidente que el proceso de reincorporación de los desmovilizados a la vida civil, no es concebido como parte de un problema que exige un diseño de política y que además hace parte del problema de desmovilización, sino que tampoco es sometido al filtro de las relaciones intergubernamentales. Esto es que la reincorporación además de quedar desconectada de la desmovilización, también queda por fuera del ámbito de relaciones entre los niveles territoriales de gobierno. Las decisiones se toman desde el nivel nacional y desde allí mismo se ejecutan y evalúan las acciones.

Sin referencia a un diseño de política, la reincorporación de los desmovilizados a la vida civil, se asume como un simple problema operativo, que se le puede entregar al Ministerio del Interior y de Justicia para que proceda con las acciones que considere pertinentes para la reincorporación de los desmovilizados. Y sin referencia al sistema de relaciones intergubernamentales, cualquier acción gubernamental que se decida, queda sin un órgano ejecutor con responsabilidades en el ámbito territorial.

Un problema tan aparentemente menor, como el de la identificación de los perfiles laboral y psicosocial de los desmovilizados, resultaría tan clave para diferenciar temporalmente la acción gubernamental en el propósito de reincorporar a estas personas a la vida civil, que llegó a marcar dos etapas en la historia de la intervención. En la primera etapa, de enero de 2003 a septiembre de 2006, la intervención se adelanta como un programa subsidiario de entrega de beneficios a los desmovilizados y creación de condiciones para que fueran vinculados a la actividad productiva. En la segunda etapa, de septiembre de 2006 hasta la fecha, el programa de reincorporación a la vida civil se redefine como una política de Estado para la reintegración económica y social de los desmovilizados de los grupos armados ilegales.

#### *a. La primera fase: El Programa de Reincorporación a la Vida Civil*

En el complejo contexto de una negociación con los jefes paramilitares, el gobierno expide el Decreto 128, de enero de 2003, con el propósito de definir los objetivos y modalidades de intervención

pública para atender a los miembros de los grupos armados ilegales que se acogían a la desmovilización y desarme promovida por el gobierno nacional. En el Decreto, a partir de la definición de los sujetos de la acción gubernamental, se especifica quienes son los beneficiarios del programa, el tipo de beneficios que recibirán, los documentos que requieren para acceder a los beneficios, los tramites administrativos que se deben adelantar, los estímulos que se deben entregar a los desmovilizados y otras disposiciones, en las que, por ejemplo, se le entrega al SENA la tarea de capacitar a quienes se acogen a la desmovilización, y se establecen los distintos servicios especiales que deben prestar las distintas entidades del Estado para facilitar la reincorporación de quienes hayan dejado las armas y hayan sido miembros activos o colaboradores de los grupos paramilitares.

El Decreto delinea lo que sería la acción gubernamental frente al problema: la reincorporación de los desmovilizados a la vida civil se entiende como un problema de vinculación de los desmovilizados a la actividad económica, para el cual el Estado no sólo debe crear las condiciones administrativas, sociales e institucionales para que esa vinculación se produjera<sup>17</sup>, sino que además debe movilizar a los empresarios a acoger como trabajadores a los desmovilizados.

Un mes después, aprovechando las facultades legales concedidas por el Congreso al gobierno para que modifique la estructura orgánica y funcional del Ministerio del Interior y de Justicia, se expide el Decreto 200 de 2003, con el cual el Presidente le entrega al Ministerio, la función de "diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional".

Con el Decreto 1262, de abril de 2004, se crea el Comité Intersectorial para la Reincorporación a la Vida Civil de los desmovilizados, conformado además de los Ministros de Interior y Justicia y del Ministro de Defensa, por el Director del Instituto Colombiano de Bienestar familiar. A la Comisión se le encarga "la coordinación y orientación superior de la ejecución de los programas y actividades relacionados con la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas" (art. 1).

En este contexto, la intervención gubernamental para la reincorporación de los desmovilizados se estructura bajo la denominación de "Programa para la Reincorporación a la Vida Civil" a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia en coordinación con el Ministerio de Defensa.

Operativamente el programa se estructura por ciclos institucionales, con los cuales la percepción procedimental del problema lleva un proceso de dos años que comienza con el *ciclo de iniciación* (previsto entre 0 y 6 meses) en el que se produce la vinculación del desmovilizado, se le presta ayuda humanitaria, atención en salud, se le entrega la documentación que regulariza su situación civil, y se le da el apoyo psicosocial necesario; posteriormente el *ciclo de evolución* (de 6 meses a 1 año), en el que se continúa con el proceso de apoyo en salud y asistencia psicosocial, y se inicia el proceso de formación académica para el trabajo; el tercer componente del módulo es el *ciclo de desarrollo* (de 12 a 18 meses), que agrega al apoyo psicosocial y la formación académica del ciclo anterior; un componente de formación ocupacional y apoyo en el diseño y puesta en marcha de proyectos productivos; y se cierra con el *ciclo de consolidación* (de 18 a 24 meses), en el que ya se propicia la inserción económica, mediante su vinculación a las unidades productivas. Bien como empleado o bien como pequeño propietario<sup>18</sup>.

#### b. Los resultados de la primera fase

En los informes gubernamentales, sobre un total de 31.689 desmovilizados, a corte de agosto de 2006 se habían atendido y vinculado a los distintos ciclos del programa un total de 30.809 desmovilizados.

Ciclos	Beneficiarios	Porcentaje
1 INICIACIÓN (0 a 6 meses)	8.818	29 %
2 EVOLUCIÓN (+ 6 a 12 meses)	13.674	45 %
3 DESARROLLO (+ 12 a 18 meses)	4.347	14 %
4 CONSOLIDACIÓN (+ 18 a 24 meses)	3.809	12 %
Total	30.648	100 %

Fuente: Informe gubernamental del programa de reincorporación a la vida productiva.

Estado del curso	Total general	Porcentaje
<b>Módulo inicial</b>		
Asistiendo	1.130	9 %
Retirados	864	7 %
Graduados	10.434	84 %
<b>Total matriculados</b>	<b>12.428</b>	<b>100 %</b>
<b>Formación ocupacional</b>		
Asistiendo	1.928	21 %
Retirados	853	9 %
Graduados	6.357	70 %
<b>Total matriculados</b>	<b>9.138</b>	<b>100 %</b>
<b>Formación académica</b>		
Asistiendo	2.150	71 %
Retirados	706	23 %
Graduados	164	5 %
<b>Total matriculados</b>	<b>3.020</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Informe Técnico del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil- Ministerio del Interior y de Justicia

Ahora, con respecto a la percepción del programa, los informes gubernamentales revelan una creciente aceptación por parte de los desmovilizados vinculados al programa<sup>19</sup>.

Desde el punto de vista de los beneficios obtenidos por los desmovilizados, se desagregaban de la siguiente manera: 14.609 desmovilizados 7.411 adquirieron libreta militar; 1.527 habían encontrado un trabajo formal (de los cuales, 1.105 estaban como vigilantes o en tareas de seguridad); 2.123 estaban pendientes de acuerdos laborales; y 3.222 vinculados a la actividad informal (de los que 904 se han ido a la agricultura y la ganadería, 501 en oficios temporales; y 420 en ventas y comercio).

Hasta agosto de 2006, el balance no podía ser más preocupante. Los niveles de impacto del programa no alcanzaban los resultados esperados. La resistencia de algunos desmovilizados a seguir en el programa, en tanto que 257 fueron asesinados (hasta agosto 2006) y 488 habían sido capturados por actividades delictuales.

EX-BLOQUE	CAPTURADO	FALLECIDO	HERIDO
AUTODEFENSAS CAMPESINAS DE META Y VICHADA DE LAS AUC	5	1	
AUTODEFENSAS CAMPESINAS DE ORTEGA	0	1	
AUTODEFENSAS CAMPESINAS DE PUERTO BOYACA DE LAS AUC	14	1	
AUTODEFENSAS CAMPESINAS DEL MAGDALENA MEDIO DE LAS AUC	6	7	
AUTODEFENSAS DEL SUR DE MAGDALENA E ISLA DE SAN FERNANDO DE LAS AUC	2	1	
BLOQUE BANANERO DE LAS AUC	27	3	3
BLOQUE CACIQUE NUTIBARA DE LAS AUC	6	10	2
BLOQUE CALIMA DE LAS AUC	53	45	13
BLOQUE CATATUMBO DE LAS AUC	74	49	8
BLOQUE CENTAUROS DE LAS AUC	34	12	2
BLOQUE CENTRAL BOLIVAR - SANTA ROSA DEL SUR- DE LAS AUC	28	4	
BLOQUE CORDOBA DE LAS AUC	19	10	1
BLOQUE CUNDINAMARCA	3		
BLOQUE HEROES DE GRANADA DE LAS AUC	31	15	2
BLOQUE HEROES DE TOLOVA DE LAS AUC	10		
BLOQUE LIBERTADORES DEL SUR DE LAS AUC	13	12	1
BLOQUE MINEROS DE LAS AUC	15	10	
BLOQUE MOJANA DE LAS AUC	3	1	
BLOQUE MONTES DE MARIA	29	12	1
BLOQUE NOROCCIDENTE ANTIOQUEÑO DE LAS AUC	2	2	
BLOQUE PACIFICO	8	3	3
BLOQUE SUR OESTE ANTIOQUEÑO DE LAS AUC	9	3	3
BLOQUE TOLIMA DE LAS AUC	2	3	

EX-BLOQUE	CAPTURADO	FALLECIDO	HERIDO
BLOQUE VENCEDORES DE ARAUCA DE LAS AUC	8	3	1
BMA CHIMILA	3	7	1
BNA LA MESA	14	13	1
ELMER CÁRDENAS - FRENTE COSTANERO	1		
FRENTE HEROES DEL LLANO Y HEROES DEL GUAVIARE DE LAS AUC	19	7	1
FRENTE MARTIRES DE GUATICA DEL BLOQUE CENTRAL BOLIVAR DE LAS AUC	8	4	2
FRENTE RESISTENCIA TAURONA DE LAS AUC	3	3	
FRENTE SUR DEL PTUMAYO DEL BLOQUE CENTRAL BOLIVAR DE LAS AUC	3	3	
FRENTE VICHADA DEL BLOQUE CENTRAL BOLIVAR DE LAS AUC	3	4	1
FRENTES DABEIBA Y PAVARANDO DEL BLOQUE ELMER CÁRDENAS DE LAS AUTODEFENSAS CAMPESINAS	1		
FRENTES NORDESTE ANTIOQUEÑO, BAJO CAUCA Y MAGDALENA MEDIO DEL BLOQUE CENTRAL BOLIVAR DE LAS AUC	15	10	1
FRENTES PROCESOS DEL CAGUAN, HEROES DE LOS ANDAQUIES Y HEROES DE FLORENCIA DEL BLOQUE CENTRAL BOLIVAR DE LAS AUC	11		
<b>TOTALES</b>	<b>488</b>	<b>257</b>	<b>46</b>

Fuente: Informe Técnico del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil

*c. La segunda fase: Del Programa de Reincorporación a la Política de Estado para la Reintegración*

Al iniciar el segundo gobierno del Presidente Álvaro Uribe, eran evidentes los escasos resultados que se habían obtenido en el proceso de reincorporación de los desmovilizados a la vida civil. La recurrencia en el abandono del programa, argumentando retrasos en los pagos o dificultades en los procesos de formación o atención en salud o psicosocial, y las denuncias por parte de la Procuraduría General de la Nación, fueron argumentos que terminaron forzando al gobierno a redefinir el Programa.

Con la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración -ACR-, mediante la expedición del Decreto 3043 de 2006, se formaliza el cambio institucional. Por una parte, sale de la órbita del Ministerio del Interior y de Justicia, para convertirse en una Alta Consejería Presidencial. Y, por otra, se redefinen los objetivos hacia el "diseño, ejecución y evaluación de la política de Estado dirigida a la reintegración a la vida civil de los grupos armados, el curso de los procesos de desmovilización, desarme y reincorporación a la vida civil".

En los hechos, la ACR emprende una tarea que en principio se debe concentrar en corregir las fallas que se habían presentado en la primera fase. Se trataba de asegurar que los beneficiarios del Programa de Reincorporación pudieran seguir y que los que habían desertado, regresaran. Aquí se concentran los primeros grandes resultados de la nueva fase en su primer año y medio de gestión. En la rendición pública de cuentas hecha por el Alto Consejero Presidencial, los resultados se hacen visibles<sup>20</sup>.

Sin embargo, el verdadero cambio que logra imprimir la ACR, tiene que ver con una redefinición sustantiva de quien se puede considerar un desmovilizado que se ha reintegrado a la sociedad:

"Cuando los atributos psicosociales, cívicos y vocacionales, medidos a través del perfil integral, señalen que no existen variables cuyo estado represente un riesgo para el fracaso del proceso de reintegración social y económica del participante en la comunidad receptora. Estos atributos se medirán semestralmente para evaluar el progreso de cada participante en su ruta de reintegración individual"<sup>21</sup>.

La clave del cambio no sólo está en el establecimiento de un factor de medición (el perfil psicosocial), sino en la conversión de ese factor en un referente de identidad del sujeto acogido a la propuesta gubernamental.

Como se pudo establecer atrás, en la primera fase quienes definían las desmovilizaciones no tomaban en cuenta el objetivo final de quien debía ser un desmovilizado reincorporado, ni tampoco cuál era el perfil laboral y psicosocial requerido para fijar las condiciones necesarias para volver a la vida civil. Sin tener clara la necesidad de identificar claramente el perfil de los desmovilizados, los programas para la reincorporación a la vida civil quedaban reducidos a la entrega de beneficios socioeconómicos y a la búsqueda de oportunidades de trabajo para los desmovilizados y sus familias, como efectivamente se operó durante los tres primeros años del proceso.

Hasta abril de 2008, la ACR reportó un nivel de atención de 37.360 personas, de los 47.490 desmovilizados que señala el Ministerio de Defensa y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (31.671 desmovilizados colectivos, que son 100% miembros de las A.U.C. y 15.819 desmovilizados individuales, miembros de las F.A.R.C., A.U.C. y E.L.N.).

### **5.A manera de conclusión: La relación entre Justicia y Verdad señala el gran desafío hacia el que debe apuntar el proceso de Justicia y Paz**

No hay duda, que con todas las limitaciones del caso, el proceso de Justicia y Paz ha hecho grandes contribuciones a la búsqueda de la paz en el país:

a. Crear una conciencia en los colombianos en torno a la existencia de miles de víctimas dejadas por los miembros de las organizaciones armadas ilegales, en particular las organizaciones paramilitares. Según un balance de la Fiscalía General de la Nación, con fecha de corte 1 de julio de 2008, se registra un total de 143.405 víctimas inscritas, de las cuales 10.890 han participado en las versiones libres que se han llevado a cabo en Bogotá, las sedes alternas de Medellín y Barranquilla, y eventualmente en otras ciudades y municipios del país. Frente al tema de atención a víctimas y la convocatoria a jornadas promovidas por la Fiscalía, informa que durante 2006 se atendieron 1.602 en 18 jornadas, en 2007 se atendieron a 15.704 víctimas en 88 jornadas y durante el presente año se han atendido, en 27 jornadas, 6.169 víctimas.

b. Muchas de las familias colombianas han podido saber las razones por las cuales pudo ser asesinado su familiar y encontrar el lugar en donde estuvo enterrado. Según un informe de la Fiscalía, a 22 de julio de 2008, el balance era algo satisfactorio: 1.293 fosas encontradas en las cuales se han hallado 1.559 restos óseos, de los cuales se ha establecido de manera preliminar la identidad de 513. De estos cadáveres, se han entregado 202 y quedan pendientes por entregar 13 osamentas a los familiares.

c. Desde su concepción, el proceso de reintegración a la vida económica y social de los desmovilizados ha tenido un cambio sustantivo. De una visión inicial que consideraba el regreso a la vida civil de los desmovilizados como un problema de empleabilidad y sin sustrato territorial (todo se manejaba desde el nivel nacional), se pasó a un enfoque más comprehensivo marcado por, por una parte, por la necesidad de tener un perfil psicosocial del desmovilizado y su familia que le permita al gobierno actuar de manera más eficiente y sobre aquellos asuntos que obstaculizan su posible retorno a la vida civil y laboral. Y por otra parte, articulando las acciones del gobierno nacional con los gobiernos locales, que se encargarían de llevar a cabo los programas.

En este sentido, la iniciativa tiene una doble ventaja. Primero, permite el cambio efectivo de una acción puntual de reincorporación a una de mayor alcance por la reintegración. Y segundo, el uso adecuado de los programas de reintegración económica y social, diseñados por el gobierno nacional, a los gobiernos locales, para su ejecución, se constituye en un intento serio del Alto Consejero Presidencial para la Reintegración, por darle un soporte institucional y territorial a su esfuerzo de reintegración.

d. Ha permitido un doble proceso de combate a la impunidad. Por una parte, estableció la participación de políticos y empresarios en la gestación y consolidación de las organizaciones armadas y, sobre todo, posibilitó el establecimiento de conexiones con los delitos y su posible participación en ellos. Y por otra, facilitó la reapertura de otros procesos que van por justicia ordinaria que, de otra manera, habrían quedado en la más absoluta impunidad. La información aportada en las versiones por quienes se han acogido a la Ley 975 de 2005 no sólo ha permitido a las autoridades establecer responsables y móviles de crímenes, también ha permitido combatir la impunidad. Según

la propia Fiscalía, en su balance de los tres años de justicia y paz, "la investigación más importante que se desprendió de las versiones entregadas por los desmovilizados de las autodefensas fue la 'parapolítica'. Postulados a la Ley 975 de 2005 revelaron en sus diligencias ante fiscales de la Unidad de Justicia y Paz, vínculos de tipo político, como el Pacto de Ralito, y también económicos, como los pagos efectuados por multinacionales bananeras como Chiquita Brands a los grupos paramilitares".

Sin embargo, ese proceso de acercamiento apenas se constituye en un primer pequeño paso que el país ha podido dar con la Ley de Justicia y Paz. La relación entre justicia y verdad, debe ser la clave que sea potenciada por las autoridades de política responsables de Justicia y Paz para los próximos años.

Se trata de una alternativa plausible, pero que no deja de tener sus inconvenientes. Deben decidirse a vencer las rigideces estructurales de los procesos de estructuración de políticas públicas en Colombia y la falta de voluntad política en los altos niveles del Estado, que han limitado significativamente el logro de mayores resultados.

## Notas

<sup>1</sup> Es importante recordar que, según el reglamento de la Haya – Art. 1 y 3- y el protocolo I de los acuerdos de Ginebra – art. 43 y 44 – no se hace distinción entre personal de apoyo y combatientes armados. Los miembros de grupos armados reconocidos como tal solo se pueden considerar combatientes. Y, en cuanto a los derechos y obligaciones adquiridos dentro del proceso de DDR y de Justicia y Paz tampoco se hace ninguna distinción.

<sup>2</sup> Algunas de las modificaciones que introdujo la sentencia No. C-370/2006 de la Corte Constitucional del 18 de mayo de 2006, fueron: la inexistencia de la definición de sedición que involucra aspectos ligados con narcotráfico y delitos de lesa humanidad; la responsabilidad de los victimarios de reparar con bienes de procedencia tanto ilícita como lícita; la responsabilidad colectiva de la reparación de todos los miembros de cada estructura del grupo armado ilegal; las condenas a prisión no pueden ser de menos de cinco años o de más de ocho, y el tiempo transcurrido en la zona de concentración durante las negociaciones no contará como tiempo pagado.

<sup>3</sup> Fecha de corte: 13 de marzo de 2009. Fiscalía General de la Nación, "Exhumaciones Realizadas", 13 de marzo de 2009.

<sup>4</sup> La ley 418 de 1997, modificada por la ley 782 de 2002, facultaron al gobierno para otorgar beneficios en el marco de procesos de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil a combatientes que no hubieran cometido delitos de lesa humanidad. Por tratar exclusivamente con delitos políticos indultables, ambas normas dejan de lado los principios de verdad, justicia y reparación, incluyen un componente importante de solidaridad por parte del estado para con las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.

<sup>5</sup> A pesar de que durante la etapa de acantonamiento para el desarme y la desmovilización intervinieron entidades tales como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Cuerpo Técnico de Investigaciones – CTI de la Fiscalía General de la Nación, bajo la observación de la Misión de Apoyo al Proceso de Apoyo de Paz en Colombia de la OEA – MAPP-OEA, su rol fue sobre todo técnico y su participación en la elaboración de la estrategia de DDR fue mínima. La falta de coordinación, acompañada de otros factores, resultó en que, según la OEA, solo el 26% de los ex integrantes de las autodefensas rindieran versión libre y que a sólo el 36% se le entregara pasado judicial. Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA), "Séptimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA)", 30 de agosto de 2006.

<sup>6</sup> Durante una sesión del congreso el 7 de diciembre de 2005, el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, develó las dificultades en la coordinación entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y su oficina con respecto a la reinserción de excombatientes. "Restrepo: 'Reinserción, Monstruo De 4 Cabezas'", El Tiempo, 8 de diciembre de 2005.

<sup>7</sup> Entrevista con desmovilizado, febrero de 2007.

<sup>8</sup> La inestabilidad jurídica surge a raíz de la sentencia proferida el 11 de julio de 2007 dentro del proceso No. 26945, por la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la imposibilidad de aplicar la tipificación de delito político al concierto para delinquir agravado.

<sup>9</sup> El surgimiento de las Águilas Negras (también se hicieron llamar Águilas Doradas y Águilas Rojas, entre otras denominaciones) en Norte de Santander y el Sur de Bolívar durante el primer semestre de 2005, poco tiempo después de la desmovilización del Bloque Catatumbo de la AUC, puso de manifiesto una estrategia por parte de comandantes del Bloque Central Bolívar, que aun no se había desmovilizado, de copar territorios y crear estructuras que perduraran luego de la desmovilización. Entrevistas expertos en orden público.

<sup>10</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, "Disidentes rearmados y emergentes ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?", noviembre de 2007.

<sup>11</sup> Según informes de la MAPP-OEA, este grupo, que contó inicialmente con un alrededor de 40 hombres a mediados de 2006, llegó a tener casi 70 integrantes durante el segundo semestre de 2006 y principios de 2007. "Séptimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA)", 30 de agosto de 2006. "Octavo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA)", 14 de febrero de 2007.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibid., Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, pp. 65-66.

<sup>14</sup> Ver Cuadro 1.

<sup>15</sup> Fecha de corte 11 de agosto de 2008. Comunicación del Grupo de Atención a Víctimas de la Violencia – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, agosto de 2008.

<sup>16</sup> Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Carta al Procurador General de la Nación Doctor Edgardo Maya Villazón, 11 de diciembre de 2007. En <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/noticias/2008/febrero/documentos/documento.pdf>

<sup>17</sup> Artículo 13. Beneficios jurídicos. De conformidad con la ley, tendrán derecho al indulto, suspensión condicional de la ejecución de la pena, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, según el estado del proceso, los desmovilizados que hubieren formado parte de organizaciones armadas al margen de la ley, respecto de los cuales el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA, expida la certificación de que trata el numeral 4 del artículo 12 del presente Decreto.

Artículo 14. Beneficios socioeconómicos. Una vez expedida la certificación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA, el Ministerio del Interior realizará una valoración integral del reincorporado con el fin de determinar su programa de beneficios socioeconómicos.

Artículo 15. Beneficio educativo. El reincorporado podrá iniciar o continuar su capacitación en educación básica, media, técnica o tecnológica o en oficios semicalificados para dar empleabilidad en las instituciones educativas que para tal fin establezca el Ministerio del Interior. Igualmente, este programa comprenderá la educación del desmovilizado en un esquema de valores humanos y sociales, compatibles con los deberes y derechos del ciudadano proclamados en nuestra Constitución Política.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, brindarán su colaboración y asesoría permanente para la

prestación de este beneficio.

Artículo 16. Beneficio económico. El Ministerio del Interior, previa evaluación de factibilidad, podrá autorizar que el programa aporte recursos para el desarrollo de proyectos de inserción económica para los reincorporados. Para tal efecto, esta entidad reglamentará y fijará las características, condiciones y montos de los aportes que se reconozcan. Este proyecto no podrá ser refinanciado en ningún caso.

<sup>18</sup> Ver Informe Técnico del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, que se encuentra en: <http://209.85.229.132/search?q=cache:P4mba9M7yfsj:www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/Informe%2520OEA%252012520agosto%25202006%25202.doc+programa+para+a+reincorporaci%C3%B3n+a+la+vida+civil&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=es&client=firefox-a>

<sup>19</sup> Esta información resume los resultados de valoración de los beneficiarios, realizado por los operadores de talleres, reportado por el Informe Técnico del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil.

Entre un 80-90%:

- Reconocen la importancia de participar en procesos de apoyo psicosocial como parte fundamental de su ruta de reincorporación.
- Empiezan a auto-definirse como individuos con capacidades y habilidades.
- Reconocen el Programa para la Reincorporación como una oportunidad para mejorar su calidad de vida.
- Empiezan a reconocer y valorar al otro.
- Aumentan su capacidad para identificar y resolver conflictos.
- Mejoran sus habilidades para la comunicación.
- Empiezan a ejercer su rol de padres a través del diálogo y los acuerdos.
- Valorán las expresiones afectivas dentro de las relaciones familiares.

Entre un 30-40%:

- Reconocen las consecuencias de sus actos y asumen responsabilidad de los mismos.
- Manifiestan la necesidad de reconciliación.
- Se muestran dispuestas a perdonar.
- Reconocen los valores como indispensables para la vida social.
- Asumen los valores como orientadores de su comportamiento.

Entre un 70-80%:

- Muestran mayor interés en su presentación personal.
- Disminuyen comportamientos de riesgo para su salud.
- Reconocen sus experiencias como aprendizajes.
- Encuentran un sentido de vida dentro de la legalidad.

Entre un 90-95%:

- Confrontan sus metas con sus recursos personales.
- Generan compromisos consigo mismos, su familia y la comunidad.
- Plantean un nuevo proyecto de vida.

<sup>20</sup> [http://209.85.229.132/search?q=cache:MegH5LtX184j:www.reintegracion.gov.co/app/Portals/0/doc/balance\\_reintegracion.doc+rendici%C3%B3n+de+cuentas+Frank+Pearl&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=es&client=firefox-a](http://209.85.229.132/search?q=cache:MegH5LtX184j:www.reintegracion.gov.co/app/Portals/0/doc/balance_reintegracion.doc+rendici%C3%B3n+de+cuentas+Frank+Pearl&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=es&client=firefox-a)

<sup>21</sup> Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de , 2008, "Un nuevo rumbo del proceso: Se consolida la Reintegración", marzo de 2008. En: [http://www.reintegracion.gov.co/app/Portals/0/doc/balance\\_reintegracion.doc](http://www.reintegracion.gov.co/app/Portals/0/doc/balance_reintegracion.doc)



# Política de tierras en el marco de la Ley de Justicia y Paz

Contribución especial a cargo de Yamile Salinas Abdala\*

## Introducción

### I. Normativa nacional en materia de tierras

I.1. Primera fase: el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la creación de programas especiales para desmovilizados y desplazados

I.2. Segunda fase: la tenencia transitoria y el énfasis empresarial en el acceso a la tierra

I.3. Tercera fase: ¿desarrollo rural o acceso a la tierra?

- a) Poblaciones especiales
- b) Programas de acceso a tierras
  - i) Subsidios y dotación de tierras
  - ii) Adjudicación de baldíos con vocación productiva
  - iii) Medidas especiales a favor de la población desplazada
  - iv) Política diferencial para la población desplazada que abandonó o fue desposeída de sus bienes

### 2. Entrega de tierras a los desmovilizados en el marco del proceso de justicia y paz y objeto de las mismas

2.1. Marco normativo general

2.2. Proyectos productivos y dotación de tierras

2.3. Dificultades en la asignación de tierras a la población desmovilizada

- a) Entrega de tierras por parte de particulares para proyectos productivos
- b) Entrega de tierras por el Estado.

2.4. Política de tierras y dilemas de la reincorporación

### 3. Entrega de tierras por los desmovilizados para la reparación de las víctimas

3.1. Marco normativo e instituciones competentes

3.2. La restitución y el deber de reparar

3.3. Deficiencias en el proceso de entrega de tierras para la reparación

- a) Obligaciones de los desmovilizados
- b) Cuestiones institucionales

### 4. Recomendaciones y consideraciones finales

4.1. En materia de entrega de bienes para la población desmovilizada

4.2. En materia de entrega de bienes para la reparación

**Anexo:** Bienes inmuebles entregados al Fondo de Reparación de Víctimas

\* Las opiniones expresadas en este capítulo corresponden exclusivamente a la autora del mismo, quien fue invitada por el Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz como experta en el tema de tierras para hacer un análisis independiente sobre esta problemática.



## Introducción

El propósito de este capítulo es analizar las decisiones gubernamentales en relación con la problemática de tierras en el marco del proceso de aplicación de la Ley 975 de 2005 –conocida como Ley de Justicia y Paz-. Tanto desde la perspectiva de aquellas que han sido entregadas a los desmovilizados o dispuestas por éstos para su reincorporación, como en relación con los derechos de las víctimas a la restitución de sus bienes y a la indemnización, como componente de su derecho fundamental a la reparación integral, dentro del marco del proceso de justicia de transición.

El capítulo se divide en tres apartados: en el primero se hace referencia a la normativa en materia de tierras, con énfasis en las poblaciones especiales, que incluyen tanto a las víctimas (en particular, a las personas y familias en situación de desplazamiento), como a los excombatientes de grupos armados ilegales. A continuación, se describe la normativa relacionada con el otorgamiento de beneficios socioeconómicos para los desmovilizados de manera individual y colectiva y se realiza un balance sobre los programas de tierras bajo la vigencia de la Ley 975 de 2005. En el tercero, se describen las principales disposiciones relacionadas con la entrega de tierras para la reparación de las víctimas por parte de los postulados al proceso regulado en la citada Ley, y se hace alusión al proceso de restitución de bienes y sus dificultades, durante los tres primeros años de su aplicación. Para finalizar se formulan algunas recomendaciones.

### I. Normativa nacional en materia de tierras

El marco normativo relacionado con la entrega de tierras por parte del Estado a las poblaciones rurales, a partir de 1991 se enmarca en la Ley 160 de 1994. Sin embargo, desde su promulgación se han introducido varios cambios significativos, entre ellos, cabe mencionar la eliminación del subsidio para compra de tierras y la creación del subsidio integral, así como las modalidades implantadas a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, relacionadas con la provisionalidad y temporalidad en la entrega de ese recurso. Recientemente, la Ley 1152 de 2007 eliminó el sistema de reforma agraria previsto en 1994, para sustituirlo por el de desarrollo rural, en el que priman los criterios de rentabilidad, competitividad y productividad sobre la obligación estatal antes mencionada.

La política de acceso a tierras ha contemplado programas especiales dirigidos a atender a sujetos y colectivos específicos, dentro de los que se cuenta la población en situación de desplazamiento y los miembros de los grupos armados ilegales que se desmovilicen en aras de contribuir a la paz, y las víctimas.

Enseguida, de manera breve se describen las tres fases de la política a partir de la Constitución de 1991, con énfasis en los citados programas especiales

#### I.1. Primera fase: el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la creación de programas especiales para desmovilizados y desplazados

La Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino en desarrollo del “precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina” (art. 63 de la C. P.), incluyendo los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas (arts. 7 y 55 T., entre otras disposiciones constitucionales).

Hacían parte de sus principios y objetivos, que a su vez enmarcaban las funciones del Instituto de Reforma Agraria (Incora) y, a partir del año 2003, del Instituto de Desarrollo Rural (Incoder)<sup>1</sup>, los siguientes:

“Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina”.

“Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo”.

“Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen”.

“Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional (subrayados fuera de texto)”.

En el marco de los programas especiales, los Decretos 2660 de 1994 y 2217 de 1996 reglamentaron el acceso a tierras de la población desplazada del campo. Estas disposiciones fueron modificadas por la Ley de Desplazamiento – Ley 387 de 1997- que estableció como fases de atención a la población obligada a migrar, la prevención, la ayuda humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Concretamente, esa Ley le asignó al Incora/Incoder las funciones que se indican a continuación con los ajustes introducidos en el Decreto 250 de 2005 – Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada-:

- Adoptar “programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada”, con enfoque de género.
- Priorizar a los desplazados en los programas de adjudicación de “predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio<sup>27</sup>” y en los de conformación de zonas de reserva campesina. Adicionalmente, dispuso otorgar garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados por conducto del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)).
- Diseñar y poner en marcha “un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país” – Programa de permutas-.
- Llevar “un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia”.
- Informar “a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos”.

A su vez, desde 1994 se incluyó como destinatarios de los programas especiales “a los grupos guerrilleros desmovilizados que conformen los listados de reinsertados que para el efecto posea el Ministerio de Gobierno” (art. 3, Decreto 2660 de 1994)<sup>3</sup>. Al respecto, en 2005, con el propósito de facilitar la dotación de tierras a la población desmovilizada y reinsertada (PDR) de los grupos paramilitares, particularmente en el marco de la Ley 975 de 2005, se expidió el Decreto 4488 que regula el “programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado en forma individual o colectiva, en el marco del proceso de paz que adelanta el Gobierno Nacional”.

El artículo 2 del Decreto 4488 define como beneficiarios del programa de acceso a tierras a dicha población directamente o en conjunto con población desplazada y campesina, siempre que reúnan las siguientes condiciones:

- Ser sujetos de reforma agraria, lo que implica tener escasos recursos y no poseer tierras ni haber “sido beneficiarios de programas de adjudicación de tierras como desmovilizados, reincorporados o reinsertados por acuerdos de paz suscritos en el pasado, o con cualquiera de los anteriores con los cuales se haya firmado actas de punto final mediante las cuales culminaron los antiguos procesos de incorporación a la vida civil”.
- La existencia de “un proyecto productivo y de desarrollo socioeconómico elaborado con sujeción a criterios acordados entre el Ministerio del Interior y de Justicia, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el INCODER” (párr. 2, art. 2).
- Contar con certificaciones que acrediten la condición de desmovilizado expedidas por el Alto Comisionado para la Paz (ACP) o por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA), así como con la valoración “integral favorable del reincorporado” realizada por el MIJ o el Ministro de Defensa (art. 3).
- No encontrarse incurso en las prohibiciones previstas en la Ley 160 de 1994, ni estar vinculado a procesos o haber sido condenados “por delitos que, de acuerdo con la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, no puedan recibir esta clase de beneficios” (ídem).

En desarrollo del Decreto 4488, la junta directiva del Incoder expidió tres acuerdos: el acuerdo

048 de 2006, en el que se definen los criterios y procedimientos para la adjudicación del subsidio de tierras a reincorporados a la vida civil; el 058 de 2006 que establece los criterios de elegibilidad y requisitos de selección de los beneficiarios y define los proyectos productivos; y el 061 de 2006, que regula los requisitos de inscripción y registro. Con el fin de incorporar las modalidades creadas en la Ley 812 de 2003 que se enuncian enseguida, el Incoder expidió el acuerdo 073 de 2007, modificatorio del acuerdo 058 de 2006.

## 1.2. Segunda fase: la tenencia transitoria y el énfasis empresarial en el acceso a la tierra

En esta disposición, "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario", se efectúan dos reformas sustanciales a la Ley de Reforma Agraria, que se aplican por igual a las víctimas y la población desmovilizada, a saber:

a) El desmonte del subsidio para la compra de tierras creado en la Ley 160 de 1994, en el marco de la política de negociación voluntaria de tierras, el cual consistía en entregar en calidad de crédito no reembolsable el 70 por ciento del valor de la unidad agrícola familiar. Se trataba del instrumento acogido para garantizarles a los pequeños productores del campo el acceso al derecho a la propiedad.

En su reemplazo se creó el subsidio integral, regulado también en la Ley 1152, que a diferencia del anterior prioriza el financiamiento de proyectos en sistemas de producción de carácter empresarial, en los que se garanticen los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad (arts. 24 y 26, Ley 812 de 2003).

Para su otorgamiento, los beneficiarios deben suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinan sus compromisos y responsabilidades durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a cinco (5) años. El incumplimiento del contrato acarrea la pérdida inmediata del subsidio y de los derechos patrimoniales generados dentro del proyecto.

De esta manera se adoptó el modelo del Programa de Alianzas Productivas por la Paz creado mediante el Decreto 321 de 2002 – hoy Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (Decretos 2101 de 2003 y 3467 de 2007)-, en el que se otorgan estímulos e incentivos

a proyectos agropecuarios y agroindustriales en los que participe el sector privado y pequeños y medianos productores. A través de este esquema se promueven especialmente los productos de la agenda exportadora, entre ellos los cultivos de tardío rendimiento como la palma y los forestales.

Para el manejo de los recursos (incentivos, créditos y subsidios) se constituye un patrimonio autónomo con todos los bienes y recursos, que tiene carácter irrevocable durante el término de ejecución del proyecto, así como fondos rotatorios para cubrir los costos y, si es el caso, generar excedentes para la compra de las tierras. En estos proyectos pueden participar campesinos con tierras, previa la constitución de usufructos con una duración similar a la del proyecto.

La promoción de estas alianzas entre campesinos y el sector empresarial se acompaña de la priorización de los recursos del sistema rural, en especial los créditos, el incentivo de capitalización rural (ICR), el certificado de incentivo forestal (CIF) y, recientemente el Programa Agroingreso seguro (AIS). Adicionalmente, se prevén estímulos tributarios para las empresas que actúan como operadoras y comercializadoras.

b) La incorporación de las siguientes cinco modalidades de entrega transitoria de los predios en menoscabo de derecho constitucional de acceder a su propiedad. Los predios para estas modalidades pueden provenir de los adquiridos por el Incora/Incoder o de los de extinción de dominio (incautados o con sentencia ejecutoriada de extinción a favor de la Nación).

- *Contrato de asignación o tenencia provisional para empresas agropecuarias. Su duración es de hasta 5 años, con la posibilidad de que a los destinatarios les sea transferido el dominio, "siempre que acrediten haber establecido en ellas empresas agropecuarias competitivas y sostenibles". El subsidio integral corresponde a las inversiones complementarias.*
- *Contratos de leasing con opción de compra. Los contratos se suscriben por mínimo 5 años para el desarrollo de una empresa agropecuaria, y los beneficiarios pueden acceder al subsidio equivalente al canon de arrendamiento y/o a las inversiones complementarias (art. 29, ídem).*
- *Contratos de comodato o arrendamiento. Su duración se define en función de proyectos productivos de empresas pequeñas o medianas (art. 28, ídem).*
- *Constitución de sociedades de riesgos compartidos.*

Se deben especificar expresamente la distribución de utilidades (*ídem*).

- *Contratos de adecuación de tierras y desarrollo de empresas con productores. Estos se comprometen a vincular su mano de obra por jornal y a constituir un fondo de ahorro para la adquisición posterior del predio (ídem).*

### 1.3. Tercera fase: ¿desarrollo rural o acceso a la tierra?

El Sistema de Reforma Agraria fue eliminado mediante la Ley 1152 de 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”. Dentro de los objetivos para el desarrollo rural se enuncian los siguientes (art. 3):

7. *Adecuar al Sector Rural y Agroindustrial a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.*

8. *Impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria, forestal y pesquera.*

9. *Fortalecer el sistema de incentivos a la capitalización rural, el acceso a factores de desarrollo empresarial y tecnología y Asistencia Técnica.*

10. *Promover el desarrollo agroindustrial del país, apoyando la creación de cadenas agroindustriales, clústers y complejos agroindustriales.*

En esta disposición las competencias en materia de entrega se distribuyen así: 1) Incoder y la Unidad Nacional de Tierras (UNAT) la titulación de baldíos o la firma de los contratos para su explotación por parte de personas jurídicas; 2) Acción Social el otorgamiento del subsidio y la compra de tierras para su adjudicación en el marco de los programas especiales, y 3) Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) la salvaguarda de los derechos a la propiedad colectiva de los grupos étnicos sobre sus territorios y tierras, lo que incluye la adjudicación y titulación, la protección y restitución, sin diferenciar si tienen la condición de víctimas o de reincorporados.

#### a) Poblaciones especiales

Específicamente, frente a la PD, el Estatuto de Desarrollo Rural (EDR) delimitó los programas de acceso a tierras y elevó a rango legal algunos de los mecanismos regulados para la protección de los bienes inmuebles rurales abandonados o usurpados, medidas que se hacen extensivas a las víctimas certificadas por la Comisión Nacional de

Reparación y Reconciliación creada en la Ley 975 de 2005. Adicionalmente, como se detalla más adelante, Acción Social tiene el mandato de la Corte Constitucional de diseñar una política diferencial encaminada a garantizar a las víctimas el derecho a la restitución de sus bienes, como componente del derecho fundamental a la reparación, que emana de la incapacidad del Estado de asegurar el ejercicio de sus derechos a la propiedad y posesiones y a no ser expulsados violentamente de sus lugares de residencia.

De otra parte, esa norma no se hace alusión expresa a la dotación de tierras para la PDR. En consecuencia, los programas de acceso a tierras con destino a esa población, salvo que se trate de la adjudicación de baldíos, son competencia de Acción Social, entidad a la que se le atribuyeron las funciones relacionadas con la atención a:

- La población desplazada por la violencia inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) (arts. 35, EDR y 5 del Decreto 4984 de 2007).
- Las víctimas certificadas por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) previa “la existencia de una providencia judicial en firme que determine el monto de la indemnización correspondiente a los perjuicios ocasionados por actores armados” (párr. del art. 126, EDR y art. 1º del Decreto 2984 de 2007).
- Los destinatarios de “los demás programas sociales que establezca el Gobierno Nacional” (arts. 35 y 55, EDR).

#### b) Programas de acceso a tierras

##### i) Subsidios y dotación de tierras

Incluyen el otorgamiento de subsidios de tierras como la adjudicación de las mismas. En cuanto a los primeros, Acción Social tiene a su cargo coordinar “el acceso a subsidios de tierras para beneficiarios de programas sociales a favor de la población desplazada por la violencia, así como para los demás programas sociales que establezca el Gobierno Nacional, directamente o a través de las convocatorias que para ello efectúe el Incoder” (art. 35, EDR). Esta función fue reglamentada mediante los siguientes Decretos y 4984 de 2007.

- Decreto 2984 de 2007. No obstante el mandato de la Ley 1152, se limita la función de Acción Social actividad complementaria a la que realice el Incoder

y, a coordinar con ese Instituto la divulgación de las convocatorias con destino a la población desplazada (numeral 4 del artículo 21 y de los artículos 56 al 70, EDR).

- Decreto 4984 de 2007. Regula los requisitos y condiciones para acceder a los subsidios sin establecer un régimen diferencial para la PDR a diferencia de lo que sucede con la población desplazada inscrita en RUPD y las víctimas certificadas por la CNRR (art. 5), para quienes se deben efectuar convocatorias específicas. Adicionalmente, para las “víctimas del conflicto armado pendientes de reparación en los términos de la Ley 975 de 2005”, el EDR indica que se “entenderá como parte de este subsidio integral la compensación, hasta la concurrencia del tope máximo del subsidio, de las deudas contraídas en virtud de la Ley 160 de 1994” (art. 56, EDR).

El monto del subsidio puede destinarse a la puesta en marcha de un proyecto productivo o a la adquisición de tierras (arts. 6 y 7, Decreto 4984 de 2007), de manera individual o asociativa. Los postulantes – sin distinguir tipo de población – deben: i) derivar “la mayor parte de sus ingresos de actividades agropecuarias, pesqueras y/o forestales”; ii) estar inscritos en los niveles 1 o 2 del Sisben, y iii) no tener penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento impuestas mediante fallo penal (arts. 4 y 5, ídem). Igualmente, ya sea que se trate de población desplazada, campesinos o sujetos especiales como la PDR, los postulantes deben cumplir los requisitos siguientes:

- En relación con el predio: negociación para la compraventa con base en el avalúo catastral y demostración de las condiciones físicas de aptitud y vocación del inmueble (art. 17, Decreto 4984 de 2007).
- Con referencia al proyecto productivo: 1) estudio de mercado (descripción del producto o productos y sus usos, análisis de la oferta y la demanda del producto o productos, tamaño del mercado local, regional, nacional e internacional, y de los precios y costos comerciales y de distribución; y sistemas de venta y pago de los productos en los principales canales y cadenas para su comercialización), 2) estudio agropecuario (diagnóstico “de la situación agropecuaria actual de la región” para el proyecto productivo, en el que se determinen “los recursos y limitantes que estén influyendo en la producción y mercadeo, el volumen y valor de la producción, y cuantificación de los costos con el propósito de poder calcular las utilidades potenciales del

proyecto”), 3) estudio financiero (demostrar la viabilidad por medio de un presupuesto detallado, cronograma de obras y desembolsos, flujo de caja y cálculo de la tasa interna de retorno), y 4) obtener los respectivos permisos ambientales (ídem).

Además deben efectuar, dentro de los 30 días siguientes a la publicación del listado de los posibles beneficiarios, el depósito de la contrapartida ofrecida en la postulación (art. 24, ídem) y suscribir el contrato en el que se consagra la condición resolutoria por siete años, la que se hará efectiva en el evento del incumplimiento de las exigencias fijadas para la entrega del subsidio (arts. 26 a 29, ídem).

En cuanto a la adjudicación de tierras, le corresponde a Acción Social adjudicar las “tierras y mejoras de propiedad privada” que sean adquiridas por dicha entidad (art. 126, EDR). Pese a que no se señala expresamente, puede deducirse que la PDR, al igual que la PD y las víctimas, se ve afectada por las restricciones definidas en el Decreto 2984 de 2007 consistentes en: i) la exigencia de declarar la urgencia manifiesta, exclusivamente cuando sea “imposib[le] proveer de tierras (...) por otros métodos”, y ii) la vinculación de terceros para la “operación” de las compras directas.

#### ii) Adjudicación de baldíos con vocación productiva

Como ya se indicó la competencia se encuentra en cabeza del Incodec; la UNAT (numeral 8, art. 21 y art. 166, EDR) y el MIJ para los grupos étnicos (arts. 34 y 116 a 125, ídem).

Los reincorporados y las víctimas, incluyendo a la PD, pueden acceder a los baldíos, como personas naturales, (artículos 154 a 167 del EDR y Decretos 230 y 3985 de 2008), con derecho a acceder a la propiedad (art. 4, Decreto 230 de 2008), siempre que se cumplan las siguientes condiciones por parte del peticionario: i) acreditar la “ocupación y utilización productiva previa no inferior a cinco (5) años”; ii) “demostrar [la] producción económica [de] las dos terceras partes de la superficie” solicitada (art. 158, EDR), y iii) probar que no se es titular “de otros predios rurales en el territorio nacional, salvo lo dispuesto para las zonas de desarrollo empresarial” y que no ha enajenado los que les fueron. En tanto no se expide el título traslativo de dominio por parte del Incodec, el ocupante solamente tiene “una mera expectativa de derecho”, por lo tanto, no ostenta la

calidad de poseedor y, por ende, no puede aspirar a hacerse propietario a través de procesos de usucapión en los términos del Código Civil<sup>4</sup>.

Ahora bien, las poblaciones desmovilizadas, desplazadas y campesinas también pueden estar vinculadas a baldíos sin que ello implique el acceso a la propiedad en los siguientes casos:

- A través de la conformación de personas jurídicas con la finalidad de “satisfacer necesidades colectivas y/o de servicio público en favor de la comunidad” (art. 4, Decreto 230 de 2008). Se incluyen dentro de éstas, las empresas comunitarias (Decreto 561 de 1989), las asociaciones sin ánimo de lucro y las cooperativas campesinas (art. 4, Decreto 230 de 2008), las que pueden encontrarse o no en las zonas de desarrollo empresarial.
- Estar vinculados como trabajadores de “las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como empresas especializadas del sector agrícola, pecuario, pesquero o forestal” (art. 7, Decreto 230 de 2008), con las que el Incoder suscriba contratos de explotación a término definido sobre “tierras baldías con vocación productiva” sin que ello implique el traslado del derecho de dominio, siempre que se cumplan los requisitos definidos en el citado artículo.
- Estar vinculados a proyectos en baldíos localizados en las zonas de reserva campesina, de colonización, o en predios que reviertan a la Nación, en los casos en que el Incoder o UNAT suscriban contratos de asignación bajo condición suspensiva para el otorgamiento de los respectivos títulos (arts. 166 del EDR y 26 y 50 del Decreto 230 de 2008).

### iii) Medidas especiales a favor de la población desplazada

Además de los programas antes citados, cuando se trata de las víctimas certificadas por la CNRR y de población en situación de desplazamiento, el EDR recoge las siguientes medidas previstas en la Ley 387 de 1997 y en los Decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005.

- *En materia de baldíos: Acumulación de tiempos para la titulación de baldíos (art. 130, EDR) y adjudicación preferente en los procesos de retorno y reubicación (art. 131, EDR).*
- *Programa de permutas: Derecho a recibir un predio*

“de similares características en otras zonas del país” en reemplazo del abandonado o usurpado (arts. 19, Ley 387 de 1993 y 131, EDR). Esta norma fue reglamentada mediante el artículo 3 del Decreto 2984 de 2007, en el que se indica que “Sólo será procedente la permuta de predios de manera supletiva al mecanismo de subsidio integral de adquisición de tierras contemplado en la Ley 1152 de 2007”. De esta manera, Acción Social únicamente “podrá efectuar operaciones de permuta de predios cuando el INCODER por circunstancias excepcionales” no realice convocatorias públicas para otorgamiento de subsidios integrales. Dicha limitación no se ajusta a lo dispuesto por la Corte Constitucional que declaró la posibilidad de recibir un predio distinto como un derecho autónomo e independiente del subsidio (Corte, 2007).

- *Acceso a los mecanismos de aseguramiento de los bienes. Tienen como finalidad impedir los actos de enajenación y mutación de bienes inmuebles, salvo que exista la autorización del titular de los derechos. Consisten en la inscripción en el registro único de predios y territorios abandonados (RUPTA) a cargo de la Superintendencia de Notariado y registro (SNR) y en las anotaciones en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria que lleva las oficinas de instrumentos públicos (ORIPs) de los predios rurales que sean objeto de las rutas: (1) individual – solicitudes de los propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes ante las dependencias del Ministerio Público –; (2) colectiva – declaratorias de desplazamiento o de riesgo de ocurrencia a cargo de los comités territoriales de atención a la población desplazada (CTAPD)– y (3) étnica – para los territorios indígenas y afrocolombianos de competencia del MIJ– (arts. 127 y 128, EDR).*
- *Prelación en los programas de dotación de tierras. Para los ocupantes de baldíos que no pueden retornar cuando los CTAPD declaren la zona “como de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado” (art. 7, Decreto 2007 de 2001).*

Por otra parte, con la finalidad de amparar la propiedad y las posesiones de la población en situación de desplazamiento, el EDR introduce las siguientes medidas judiciales (art. 127, EDR): de desplazamiento en particular; para el ejercicio de acciones de nulidad, lesión enorme, rescisión o posesorias (art. 132, EDR):

- *Procedencia del recurso de revisión (art. 379 del Código de Procedimiento Civil). Opera contra las decisiones judiciales que “afecte[n] a una persona que tenga la condición de desplazada” (ídem).*

- *Suspensión de plazos. En tanto se mantenga la situación de desplazamiento se detienen los plazos de la prescripción ordinaria y extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, en las zonas declaradas de desplazamiento o de riesgo (párr. 3, art. 127, EDR). No se incluyen los procesos posesorios policivos.*
- *Actuaciones de los jueces. Se les prohíbe adelantar procesos de pertenencia "sobre inmuebles cuando la tenencia o posesión del demandante tenga origen en conductas de intimidación o violencia", y se les impone la obligación de iniciar "procedimientos para restablecer y proteger los derechos de los afectados por la violencia" (art. 137, EDR).*

#### iv) Política diferencial para la población desplazada que abandonó o fue desposeída de sus bienes

Dados los vacíos en la normativa y las carencias en la realización del derecho fundamental a la restitución de los bienes a la población desplazada, la Corte Constitucional, en la sentencia T-821 de 2007, le ordenó a Acción Social diseñar y ejecutar una política diferencial para las víctimas del desplazamiento que, además, fueron privadas del uso, goce y libre disposición de sus propiedades y posesiones, ya sea por el abandono o por el expolio de sus bienes, incluyendo las tierras.

De manera complementaria, el citado Tribunal dispuso que Acción Social debe llevar un "registro especial para población desplazada que abandonó bienes inmuebles rurales y urbanos" y, conjuntamente con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo instruir a "todos los agentes de las respectivas entidades para que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes y las acompañen y asesoren en esta tarea" (Corte, 2007).

Con miras a materializar los derechos a la propiedad, posesiones y a la reparación esa Corporación señaló que la política debe enmarcarse dentro de los estándares internacionales, específicamente dentro de los Principios rectores del desplazamiento forzado – Principios Deng (Naciones Unidas, 1998) y los Principios sobre la restitución de las viviendas, tierras y el patrimonio - Principios Pinheiro (Naciones Unidas, 2005), los que fueron incorporados al bloque de constitucionalidad en la citada providencia. En

consecuencia, la referida política así como el programa de restitución de bienes al que se hará referencia en el punto 3, debe acoger los siguientes lineamientos que se desprenden de ella:

- El carácter fundamental del derecho a la reparación y de sus cinco componentes (restitución de los bienes, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición), y la vinculación entre la materialización del derecho a la restitución y/o la indemnización con los derechos a la verdad ("conocer la autoría del crimen; los motivos y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos delictivos; y, finalmente, el patrón criminal que marca la comisión de los hechos criminales") y la justicia (obligación de las autoridades competentes de "investigar, juzgar y condenar a los responsables").
- El enfoque restitutivo – justicia restitutiva –, el cual se debe diferenciar "claramente de la política de atención humanitaria y de la estabilización socioeconómica". Por ende, el deber de hacer efectivo el derecho a la restitución sin perjuicio de que se hubiere proporcionado atención a la población desplazada.
- La independencia entre los derechos al retorno y al restablecimiento del derecho a la restitución y la obligación del Estado de recuperar los bienes inmuebles urbanos y rurales, independientemente de que la persona afectada quiera o no residir en ellos.
- El derecho autónomo e independiente a ser beneficiario del citado programa de permutas, de manera independiente a que se otorgue el subsidio integral regulado en la Ley 1152 de 2007.

## 2. Entrega de tierras a los desmovilizados en el marco del proceso de justicia y paz y objeto de las mismas

### 2.1. Marco normativo general

A partir de 1997 se han expedido normas tendientes a promover negociaciones con los grupos armados ilegales, mediante las que se otorgan beneficios administrativos y socioeconómicos a sus desmovilizados y reinsertados. En particular, se trata de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, en la que se han introducido criterios de acceso a los programas de reincorporación socioeconómica que para el efecto defina el gobierno.

La concesión de estímulos e incentivos a los excombatientes de grupos armados ilegales ha sido objeto de diferentes reglamentaciones según se trate de desmovilizados individuales o colectivos. De igual manera, hasta la creación de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), las competencias en la materia estaban en cabeza de entidades diferentes, en particular, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Alto Comisionado para la Paz.

En 2003 se expidió el Decreto 128, mediante el cual se faculta al MIJ<sup>5</sup> a formular la Política de reincorporación a la vida civil, así como los beneficios a que tienen derecho la PDR (art. 14, ídem). Uno de ellos se refiere expresamente a los beneficios económicos entendidos como el “aporte en recursos para el desarrollo de proyectos de inserción económica”. Dicho Decreto se refiere a la “reinserción de grupos insurgentes responsables de delitos políticos” y a los beneficios para quienes se desmovilizaran individualmente.

Por su parte, el Decreto 3360 de 2003 extendió el acceso a los beneficios previstos en el mencionado Decreto 128, a aquellas personas que dejaran las armas de manera colectiva, siempre y cuando se encontrarán en las listas suscritas “por los voceros o miembros representantes del grupo armado organizado al margen de la ley (...), debidamente recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz”.

Mediante el Decreto 3041 de 2006, se trasladó la coordinación del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Simultáneamente se creó la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) adscrita a dicho Departamento. De las funciones que se le asignan a la ACR en la norma en cita, son relevantes para el presente estudio, las siguientes (art. 2):

*2. Diseñar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reintegración social y económica de las personas o grupos armados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.*

*5. Asesorar, acompañar y definir conjuntamente con el*

*Alto Comisionado para la Paz, los temas que sobre los beneficios, sociales y económicos se dialoguen y acuerden en las mesas de negociación de paz con los grupos organizados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente. Adicionalmente, ejecutar y evaluar los beneficios que allí se pacten y que estén relacionados con la reintegración de la población beneficiaria.*

*8. Gestionar y articular las iniciativas de las entidades territoriales y sus autoridades locales para el desarrollo de la política y planes de reintegración social y económica de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.*

*11. Recibir y administrar los recursos, aportes y los fondos destinados a financiar el funcionamiento de la Alta Consejería para la Reintegración y los planes y proyectos que se adelanten en materia de reintegración social y económica.*

Adicionalmente, es tarea de esa Consejería: 1) definir, conjuntamente con el Ministerio de Defensa los requisitos y obligaciones para el otorgamiento de los beneficios socioeconómicos (art. 3, Decreto 395 de 2007), 2) fijar los criterios para determinar cuándo se ha cumplido con el proceso de reintegración social y económica, según el progreso de cada persona (art. 1, ídem), y 3) establecer las causales de pérdida de los beneficios (art. 5, ídem).

En este sentido, la precitada norma modificó el Decreto 128 de 2003, en aras de configurar un modelo de atención que respondiera a las necesidades de toda la población desmovilizada y reinsertada, de manera individual y colectiva, y de dar continuidad a los procesos adelantados por el MIJ y el ACP (art. 1).

## 2.2. Proyectos productivos y dotación de tierras

Los beneficios socioeconómicos, antes del proceso con los paramilitares tenían un enfoque individual y eran administrados e implementados directamente por el Ministerio del Interior desde los años 90.

En efecto, de conformidad con el Decreto 128 de 2003 los desmovilizados, individualmente, tienen derecho a acceder a los programas de beneficios socioeconómicos determinados por el Ministerio del Interior – hoy ACR - (art. 14), que incluyen entre otros recursos “para el desarrollo de proyectos de inserción económica”, y el acceso a un empleo a

través de la bolsa de empleo y contratación creada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en coordinación con el MIJ, y el apoyo de las empresas y de los gremios económicos (art. 20, ídem).

Ante la ausencia de una política para reincorporar a los desmovilizados colectivamente en un proceso sin precedentes en el país, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a partir de junio de 2005, puso en marcha el programa Proyectos Productivos por la Paz (PPP), encaminado a “ofrecer a los miembros de las desmovilizaciones colectivas de las autodefensas opciones de trabajo sostenibles, oportunidades para la creación de sus propias empresas y actividades lícitas para un proceso de reincorporación exitoso” (OACP, 2005).

En este sentido los objetivos principales de los PPP consistían en: 1) ofrecer alternativas ocupacionales en las zonas de origen a quienes se desmovilizaran y desarmaran colectivamente, 2) lograr la reconstrucción del tejido social; 3) incentivar la conformación de asociaciones de productores, 4) facilitar la permanencia en las zonas rurales de origen de los reincorporados, y 5) promover la intervención de empresarios, de la comunidad internacional y de entidades públicas nacionales y locales en la reincorporación a la sociedad de los integrantes de los GAOML (ídem).

Las siguientes características de los PPP se sustentan en la normativa vigente para el sector rural, particularmente en la introducida en la Ley 812 de 2003, esto es entrega provisional de tierras y subsidio integral para proyectos productivos bajo el esquema de las alianzas productivas para la paz:

- Auspiciar la participación de PDR y de población desplazada y campesina. A los primeros que participan con un 50% del valor del proyecto se les entregaba un capital semilla de aproximadamente \$ 2 millones de pesos. Los pobladores rurales y las familias en situación de desplazamiento participaban con un 25% cada uno. La vinculación a los proyectos podía ser como: i) socios, con posibilidad de adquirir la propiedad de la empresa creada y el reparto de utilidades, para lo cual a la PDR se le exigía permanecer en el proyecto, por lo menos, 6 meses, o ii) trabajadores (PGN, 2006).
- Estimular la vinculación de los empresarios privados en condición de copropietarios, integradores u operadores.
- Incentivar la formación de asociaciones de

productores con miras a generar economías de escala y asegurar la comercialización y producción de bienes. Con ese fin se establecieron los siguientes esquemas: 1) alianzas estratégicas en las que los pequeños productores pueden aportar tierras, mano de obra y crédito, 2) asociaciones de productores, 3) sociedades agrarias de transformación, 4) sociedades comerciales (anónimas y de responsabilidad limitada), y 5) cooperativas (PGN, 2006).

- Canalizar recursos del sector agropecuario a través del Banco Agrario, Fondo Agropecuario de Garantías y FINAGRO -créditos, ICR y CIF, entre otros -, así como, la aplicación de los incentivos y estímulos tributarios (vgr: el descuento del 30% de la inversión en reforestación).
- Incentivar la participación de la cooperación internacional.
- Promover la participación y coordinación de varias entidades estatales, entre ellas el MIJ en la entrega del capital semilla, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) como miembros de las asociaciones; el SENA en la realización de programas de capacitación y formación, y el Incodec en la dotación de tierras.

Como se desprende de lo expuesto, se priorizaron los proyectos productivos en el sector rural, razón por la cual se hacía necesario la búsqueda de las tierras requeridas, que podían provenir de los propios desmovilizados, de terceros o del Estado.

En el caso de bienes de los desmovilizados y de terceros, el ACP señaló como condición que “[L]as tierras y los recursos que se aportan a los proyectos deb[ían] tener un origen claro y transparente” (OACP, 2005). Para este fin, se definió “la contratación de una firma de abogados con recursos del Fondo de Programas Especiales para la Paz – FONDOPAZ y la suscripción de convenios con la Fiscalía, la DNE [Dirección Nacional de Estupefacientes] y el INCODER” (PGN, 2006).

Por otra parte, tal y como se indicó anteriormente, mediante el Decreto 4488 de 2005, se incorporó a la población desmovilizada de los grupos paramilitares dentro de los programas de acceso a tierras y otorgamiento de los subsidios integrales creados en la Ley 812 de 2003. En el marco de ese Decreto se destinaron predios para la PDR, algunos con destino a los PPP y otros de manera independiente. En la mayoría de los casos, los inmuebles se entregaron

conjuntamente a poblaciones desplazadas, desmovilizadas y campesinas. Los fondos para este fin correspondieron principalmente a predios objeto de la acción constitucional de extinción de dominio reglamentada en Leyes 785 y 793 de 2002.

### 2.3. Dificultades en la asignación de tierras a la población desmovilizada

La asignación de tierras con destino a la reincorporación, realizada tanto directamente por el Incoder, como por la gestión del Alto Comisionado ha afrontado diversos obstáculos, entre ellos los que se mencionan enseguida.

#### a) Entrega de tierras por parte de particulares para proyectos productivos

Desde el lanzamiento de los PPP realizado por el Alto Comisionado en la sesión del Consejo de Ministros de octubre de 2005 (OACP, 2007), se anunció el apoyo de empresarios en diferentes regiones del país que ofrecieron entregar inmuebles rurales para su implementación. Por vía de ejemplo en el informe de la Procuraduría sobre el seguimiento del proceso de desmovilización, se indicaba que en Córdoba se habían ofertado 64 predios, 53 de ellos pertenecientes a tres propietarios (PGN, 2006).

Sin embargo, como también lo indica la Procuraduría en el análisis de los PPP en Córdoba la iniciativa de beneficiar a 533 desmovilizados de la región integrantes de una asociación se vio truncada, entre otras razones por “inconvenientes presentados en el estudio de títulos de las tierras donde se desarrollan los proyectos, no ha sido posible su titulación por lo que no pueden acceder a convenios con entidades gubernamentales ni a préstamos bancarios para su sostenimiento” (PGN, 2008). La principal causa de la no entrega de inmuebles se debió a que, en muchos de los casos, el estudio de predios realizado no logró demostrar su “origen claro y transparente” (OACP, 2005).

#### b) Entrega de tierras por el Estado

Dentro de las principales actividades desplegadas por la Oficina del Alto Comisionado se encontraba la de gestionar fondos a cargo del Incoder, la que dio como resultado que se dispusieran 10 predios para ese fin. Estos bienes, al igual que los entregados a población desplazada han presentado múltiples dificultades, entre ellas, la negativa de los administradores de cederlos y

las amenazas de los antiguos “dueños”. Tal es el caso del predio La Sombra, en el que el “narcotraficante [a. Mono Avello] visitó la zona y propuso comprar a los adjudicatarios” (MADR, 2008). En este inmueble, localizado en el municipio El Retén en Magdalena se adelanta un proyecto de palma aceitera con recursos de la cooperación internacional de Estados Unidos (USAID/OIM/MIDAS) y de Acción Social.

Adicionalmente, en varios casos la entrega tenía carácter temporal en la medida en que las tierras correspondían a predios incautados, dado que en el trámite judicial la decisión podía ser –como en efecto ha sucedido– en contra de la Nación, lo que demanda la devolución definitiva del predio a su titular. Debido a las problemáticas derivadas de la asignación de inmuebles sin sentencia, ampliamente advertidas por la Procuraduría (PGN, 2006), el artículo 160 de la Ley 1152, derogó el artículo 4 de la Ley 785 de 2002, que le permitía a esa Dirección trasladar al Incoder los bienes incautados.

Además, se presentaron circunstancias como la demora en los trámites y desembolsos de los créditos, la entrega de semillas y las limitaciones ambientales (dos de los inmuebles asignados por el Incoder se localizaban total o parcialmente en zonas de preservación ambiental).

Como efecto de lo anterior, de los 89 proyectos que recibió la ACR solamente se ejecutaron 40 en el periodo 2002 – 2006 (equivalentes a desembolsos por valor de \$ 5.216 millones de pesos para generar 2.593 empleos), sin que se conozca la suerte de los mismos (PGN, 2008). Entre 2007 y abril de 2008, se adelantaron 10 proyectos en los que se entregaron \$ 1.968 millones para 434 empleos (ACR, 2008)<sup>6</sup>.

Por otra parte, los programas generales de dotación de tierras en el periodo 2002 – 2006, presentaron diferentes irregularidades, tales como las de entregar predios a personas que no tenían la calidad de sujetos de reforma agraria, en superficies superiores a las definidas para la Unidad Agrícola Familiar; con suelos sin vocación agropecuaria, entre otras (PGN, 2006-a). Al respecto el Ministro de Agricultura señaló que por razones asociadas a prácticas de corrupción, se revocaron los actos administrativos correspondientes a 19.009 hectáreas adjudicadas irregularmente, entre ellas 2.595 hectáreas en las que “se constató influencia de grupos al margen de la ley (Comandantes “Barbie”, Hernán Giraldo y “JJ” de las AUC) y titulaciones correspondientes a 43.697 hectáreas “a personas

con parentesco o nexos con representantes políticos" (MADR, 2008). También se alude a la compra 790 hectáreas que no reúnen la aptitud exigida para garantizar la eficaz dotación de tierras y que conduce a decretar nulidades y revocatorias, sin que se planteen soluciones inmediatas para los afectados agravando la precariedad y el desamparo de las víctimas<sup>7</sup>. En este contexto se requiere evaluar cuantas de esas hectáreas corresponden a PDR, para lo cual es necesario que la información en la materia sea pública, completa y transparente.

#### 2.4. Política de tierras y dilemas de la reincorporación

La asignación de tierras a la PDR como sucede con las demás poblaciones objeto de los programas de ordenamiento social de la propiedad no significa asegurarles el derecho constitucional de acceder a la propiedad de las mismas. Ciertamente, como efectos del desmonte y eliminación de la reforma agraria, el otorgamiento del subsidio y la disponibilidad de los predios está relacionado directamente con la puesta en marcha de proyectos productivos, en los que quienes participan tienen el carácter de trabajadores de empresas agropecuarias y agroindustriales.

Esta situación se presenta particularmente en la titulación de baldíos a personas jurídicas, especialmente cuando se trata de empresas con las que el Incoder firma contratos de explotación a término definido (art. 7, Decreto 230 de 2008), o contratos de asignación bajo condición suspensiva (arts. 166 del EDR y 26 del Decreto 230 de 2008)<sup>8</sup>.

Adicionalmente, los requisitos impuestos para postularse y acceder al subsidio integral en el que se enfatiza "un enfoque de tipo empresarial más que en una fase de habilitación y de reconversión sociolaboral, parece haberse basado en un sobredimensionamiento de la capacidad de los beneficiarios". Al igual que las víctimas del desplazamiento, los excombatientes raso no tienen la capacidad ni los medios para formular y presentar los estudios de mercado, agropecuarios y financieros que consagra el citado Decreto 230. Por consiguiente, para poder acceder a este beneficio se ven sometidos a continuar bajo las ordenes de sus anteriores jefes o de los testaferros de éstos, lo que les niega el derecho al desarrollo y a elegir su proyecto de vida. Amén de que estas vinculaciones pueden generar la continuidad de las conductas criminales que dieron objeto a su desmovilización o la incursión en otras actividades delictivas.

Si bien es cierto, que uno de los beneficios socioeconómicos para la población reincorporada se refiere a la generación de fuentes de empleo, ello no quiere decir que se omita el deber del Estado de propiciar a aquellos excombatientes rurales el derecho a convertirse en propietarios como parte de su incorporación a la sociedad y de sus expectativas patrimoniales, personales y familiares. La tierra acompañada de proyectos participativos es una forma de garantizar el arraigo y la permanencia en el sitio de ubicación.

Efectivamente, el derecho a la tierra de las familias y personas reincorporadas y desplazadas es indispensable para asegurar el derecho a un "nivel de vida adecuado para sí y para su familia" (art. 11, PIDESCO), el derecho a "acceder a una alimentación adecuada, de manera sostenible y con respeto a la dignidad humana" (N.U., 1974) y el derecho humano al desarrollo, definido como: "el derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir con ese desarrollo y participar en él" (N.U., 1986).

Asimismo, la vinculación a esos proyectos les niega a los destinatarios tanto víctimas, campesinos y excombatientes la oportunidad de conocer y decidir con quiénes desean compartir los espacios laborales. Consecuentemente, estos esquemas implementados sin construir de antemano lazos y relaciones de confianza se tornan en "reconciliaciones forzadas", lo que se agrava cuando se trata de población desplazada pues se desconocen los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad incorporados al bloque de constitucionalidad (Dejusticia y otros, 2007).

En este sentido, es claro que los proyectos productivos para la paz, así incluyan los tres tipos de población, no pueden asimilarse a los programas restaurativos para la reconciliación nacional a que se refiere el artículo del Decreto 3391 de 2006, puesto que su génesis obedeció a la necesidad de "ofrecer alternativas ocupacionales para quienes se desmovilizaran y desarmaran colectivamente" y, por consiguiente, no tenían como finalidad "propiciar la reconstrucción personal de la víctima y el victimario como sujetos sociales, de las relaciones entre ellos, y de ellos con la comunidad" (arts. 13 y 19, ídem).

De igual forma, los PPP tampoco satisfacen la obligación de los victimarios de reparar a sus víctimas. Adjudicarles una interpretación distinta configuraría lo que la Corte denominó “amnistía en materia civil” (Sentencia C-370 de 2006) y la Procuraduría programas de “autoreparación” y haría negatorios los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación de las víctimas. Además, dadas la precariedad en la tenencia de la tierra y el testaferrato pueden contribuir a “normalizar” la apropiación y usurpación “ilegal e ilegítima”.

Por otro lado, como se mencionó atrás, los beneficios con destino a desmovilizados colectivos se fueron construyendo por el Alto Comisionado para la Paz en el curso del proceso y según los acuerdos con los miembros representantes de los grupos paramilitares, de manera independiente al Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas a cargo del MIJ. De esta forma, como lo expresó el Procurador General de la Nación, no existió “un fundamento jurídico claro y específico” que sustentara los beneficios otorgados a los desmovilizados colectivos. Tampoco estaban definidas “competencias claras respecto a las instituciones responsables de llevar a cabo” “la implementación” de los beneficios, incluyendo aspectos como la “unificación de requisitos, la calidad de los beneficiarios, el control de los recursos invertidos, los terceros intervinientes en los mismos, y las causales de pérdida del beneficio entre otras” (PGN, 2008-a).

Lo anterior se supera parcialmente con la creación de la ACR, instancia que debe articular las iniciativas de la OACP con las del MIJ y llenar los vacíos en la materia y formular una política integral de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), que efectivamente logre la inclusión de los reincorporados como presupuesto fundamental para una transición efectiva de la guerra a la consolidación de la paz.

Sin embargo, aún subsisten las debilidades identificadas por la Procuraduría, tales como ausencia de criterios uniformes y públicos y canales de información que garanticen la publicidad y transparencia de sus actuaciones, e instrucciones precisas en la materia a los servidores públicos que la integran, en especial de los que prestan sus servicios en los Centros de Servicios, con el fin de evitar situaciones como las denunciadas por esa entidad como resultado de las visitas a dichos centros (Directiva No. 13 de 16 de junio de 2008).

Además se requiere establecer herramientas que den transparencia al manejo de los recursos “del gobierno nacional para la reinserción y en particular para la gestión de proyectos productivos”, los que son administrados por el Centro Regional para el fomento del Libro en América Latina y el Caribe, “organismo internacional dedicado a la difusión de la lectura y de la cultura del libro” (PGN, 2008-a).

### 3. Entrega de tierras por los desmovilizados para la reparación de las víctimas

A continuación, en primer lugar se describirá la Ley 975 de 2005 en los aspectos relacionados con la reparación de las víctimas, en la que se incluye la obligación de restituirles sus bienes. En segundo lugar se enunciarán algunas de las problemáticas en la materia respaldadas en lo sucedido durante los tres años de su aplicación.

#### 3.1. Marco normativo e instituciones competentes

En cuanto a los bienes de las víctimas, la Ley 975 y sus Decretos reglamentarios consagran el derecho fundamental a la restitución, lo que implica devolverles sus pertenencias en el estado en que se encontraban (art. 46, Ley 975 de 2005). En ejercicio de ese derecho las víctimas deben participar activamente en la construcción y ejecución del programa de restitución de bienes. Además de los bienes que los desmovilizados entreguen en cumplimiento de sus obligaciones en el marco de dicha Ley, las víctimas pueden denunciar los bienes no enlistados o entregados por los postulados y recibirlos de manera provisional en tanto se expide la sentencia. De igual forma, tienen la facultad de acudir al incidente de reparación para que les sean indemnizados los daños causados.

Complementariamente, tienen derecho a recibir asesoría legal por parte de la Defensoría del Pueblo y acompañamiento y asistencia por las demás entidades con funciones en la citada Ley. En particular, es función de la CNRR, conjuntamente con las comisiones regionales de restitución de bienes (CRRBs) diseñar el programa de restitución de bienes (PRB) a favor de las víctimas de los miembros de grupos armados que, previa la celebración de acuerdos con el gobierno, se desmovilicen de manera individual o colectiva (Decretos 4760 de 2005, 3391 de 2006 y 176 de 2007). En la actualidad, pese a que las CRRBs no han entrado a operar, la CNRR se encuentra formulando el citado programa que debe armonizarse con la

política diferencial “en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes” que construya y adopte Acción Social, a la que ya se hizo referencia.

Las CRRBs, que están integradas por delegados del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría y personerías municipales o distritales), del MIJ y de la CNRR (Ley 975 de 2005 y los Decretos 4760 de 2005 y 176 del 24 de enero de 2008)<sup>9</sup>, tienen como función “propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso” de la Ley 975 (art. 52, Ley 975 de 2005). Dentro de las actividades que deben realizar se encuentran las relacionadas con: i) la formulación y aplicación de la política pública dirigida a la restitución de bienes a las víctimas; ii) la atención a los requerimientos de información de las víctimas y de las autoridades concernidas en la aplicación de la Ley 975; iii) el asesoramiento y acompañamiento a los afectados por violaciones a sus derechos patrimoniales, y iv) la articulación de las entidades con funciones en la aplicación de la Ley.

Como apoyo a la CNRR y a las CRRBs, se creó el Comité Técnico Especializado Nacional (CTEN), que tiene entre sus funciones: 1) impulsar la coordinación interinstitucional e intrainstitucional; 2) asistir técnica y jurídicamente los procesos de identificación de los bienes objeto de despojo, ocupación y abandono, y 3) contribuir en la conformación e implementación de sistemas de información<sup>10</sup>. Igualmente, se crearon los comités técnicos regionales<sup>11</sup> (Decreto 176 de 2007).

Las instancias mencionadas deben actuar articuladamente con la SNR, entidad a la que le corresponde “coordinar e implementar un sistema que permita la interrelación de notariado, catastro y registro, y cuente con la información pertinente del IGAC, Incoder y demás instituciones relacionadas” acerca de “los bienes inmuebles rurales y urbanos que han sido objeto del despojo realizado por miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley” (art. 4, Decreto 3391 de 2006). Este sistema es complementario del mencionado RUPTA que también se encuentra a cargo de esa Superintendencia.

Finalmente, Acción Social es la entidad encargada de administrar el Fondo de Reparación de Víctimas (FRV). Su director es el ordenador de los pagos que se realicen para la reparación con cargo a dicho Fondo,

el cual se constituyó como una cuenta especial sin personería jurídica, integrado por (arts. 54 y 55 de la Ley 975 de 2005 y 18 del Decreto 3391 de 2006):

i. Los bienes muebles e inmuebles que a cualquier título entreguen los integrantes o los grupos armados ilegales, concretamente las autodefensas o paramilitares, incluyendo dentro de éstos:

- Los previstos en los artículos 10 y 11 de la Ley 975<sup>12</sup> - bienes ilícitos -, como requisito de elegibilidad, los que deben ser certificados por el Alto Comisionado para la Paz o por el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa y el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, según se trate de desmovilizaciones colectivas o individuales (arts. 17 del Decreto 4760 de 2005, 17 del Decreto 3391 de 2006 y 1, 2, 4 y 7 del Decreto 423 de 2007). El párrafo del artículo 14 del Decreto 3391 dispuso que para “los efectos previstos en el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley 975 de 2005, la entrega de bienes de origen ilícito realizada por el miembro representante o cualquiera de los desmovilizados que pertenecían al grupo armado organizado al margen de la Ley, se entenderá efectuada en nombre del respectivo grupo”.

- Los bienes o recursos lícitos sobre los cuales se ordenen medidas cautelares o se entreguen para atender las “reparaciones económicas” decretadas en las respectivas sentencias “por parte de los desmovilizados del bloque o frente penalmente condenados o por los demás desmovilizados que pertenecían al mismo cuando haya lugar a que se configure responsabilidad civil solidaria” (art. 18, Decreto 3391 de 2006).

ii. Los “bienes vinculados a investigaciones penales y acciones de extinción del derecho de dominio en curso al momento de la desmovilización, siempre que la conducta se haya realizado con ocasión de su pertenencia al grupo organizado al margen de la ley y con anterioridad a la vigencia de la presente Ley”.

De conformidad con el párrafo del artículo 54, los bienes deben ser entregados “directamente” al Fondo, salvo cuando el magistrado ordene su entrega provisional a las víctimas (arts. 15 y 18, Decretos 4760 de 2005 y 3391 de 2006, respectivamente). Todas las entregas debe constar en actas suscritas por Acción Social, el o los victimarios y la Fiscalía, que nutren el inventario y registro único para el control que debe llevar Acción Social (art. 17, Decreto 4760 de 2005).

iii. Los recursos asignados en el presupuesto nacional.

iv. Las donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras.

### 3.2. La restitución y el deber de reparar

Según lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, concretamente en la sentencia C-370 de 2006, el artículo 15 del Decreto 3391 de 2006 establece que los titulares de la obligación de reparar a las víctimas son “los desmovilizados que sean declarados penalmente responsables mediante sentencia judicial de las conductas punibles cometidas durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la Ley” (Corte, 2006, párr. 6.2.4.4.13). De manera subsidiaria “y en virtud del principio de solidaridad” son responsables civilmente de la reparación “quienes judicialmente hayan sido calificados como integrantes del bloque o frente al que se imput[a] el hecho constitutivo del daño”, siempre que “se establezca el daño real, concreto y específico; la relación de causalidad con la actividad del grupo armado y se haya definido judicialmente la pertenencia de los desmovilizados al bloque o frente correspondiente, aunque no medie la determinación de responsabilidad penal individual”.

En consecuencia, la responsabilidad de reparar se realiza de forma distinta, según se trate de desmovilizaciones colectivas o individuales (art. 18, Decreto 3391 de 2006). En las primeras con cargo a los bienes ilícitos: i) los derivados de la actividad ilegal, y ii) los vinculados a investigaciones penales y acciones de extinción. En el evento en que no sean “suficientes los recursos de origen ilícito”, con los bienes o recursos de origen lícito sobre los cuales se haya decretado medida cautelar o sean entregados por los desmovilizados penalmente condenados que pertenecían al respectivo bloque o frente. Y, cuando los “recursos provenientes del patrimonio lícito del condenado penalmente como responsable no atienden la totalidad de la indemnización decretada, encontrándose en imposibilidad de pagarla en su integridad”, con los bienes lícitos de los otros desmovilizados del bloque o frente al que pertenecía el penalmente responsable, siempre que previamente se declare judicialmente la responsabilidad civil solidaria.

En las desmovilizaciones individuales, se realiza primero con cargo a los bienes de origen ilícito

entregados por el desmovilizado o que correspondan a investigaciones penales y acciones de extinción del derecho de dominio (art. 54, Ley 975 de 2005); y, segundo con los recursos del patrimonio lícito entregados.

En cualquiera de los casos mencionados, para efectos de que se asuma como cumplimiento de las condiciones impuestas en la Ley 975 y que, por lo tanto, den lugar a la concesión de la pena alternativa, la entrega de los bienes ilícitos al FRV debe realizarse “con anterioridad a la diligencia de versión libre o a la audiencia de formulación de imputación” (art. 17, Decreto 3391 de 2008).

En un segundo nivel y de acuerdo con el precitado artículo 18, los recursos del presupuesto nacional sólo concurrirán al pago de las indemnizaciones de “manera residual”, cuando sean insuficientes los bienes de los desmovilizados colectiva o individualmente, para atender las órdenes impuestas en las sentencias (Corte, 2006, párr. 6.2.4.4.11), sin que se pueda alegar la insuficiencia de recursos para cancelar las indemnizaciones que ordenan los fallos, puesto que éstos consolidan a favor de la víctima “un derecho cierto que no puede estar sujeto a posteriores modificaciones” (Corte, 2006, párr. 6.2.4.3.1.1. a 6.2.4.3.1.6.).

Accesoriamente, los recursos del presupuesto pueden destinarse a “la realización de otras acciones de reparación no decretadas judicialmente, orientadas a reconocer y dignificar a las víctimas de las zonas más afectadas por la violencia de los grupos armados organizados al margen de la Ley, sin que ello implique la asunción de responsabilidad subsidiaria por parte del Estado” (idem).

En relación con los mecanismos para obtener la reparación, la Ley 975 regula un proceso judicial especial encaminado, de una parte, a satisfacer los requerimientos de investigar y sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y a hacer efectivos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de sus víctimas, de la otra. Este proceso comprende dos fases, que a su vez corresponden a las oportunidades para que los responsables de las violaciones efectúen la reparación.

En primer lugar, en la etapa preprocesal (que se inicia con las desmovilizaciones y se extiende hasta

las audiencias de formulación y aceptación de los cargos imputados), las acciones que pueden realizar los perpetradores de los crímenes para reparar a sus víctimas incluyen:

- La realización de actos preprocesales de restitución de los bienes muebles o inmuebles, rurales o urbanos de los que fueron desposeídas, en el mismo estado en que se encontraban, tanto física como jurídicamente (párr. 1 del art. 17 del Decreto 3391 de 2006).
- La entrega “de bienes destinados al desarrollo de proyectos productivos como medida de reparación colectiva (artículo 17, ídem). Con el objeto de que se admitan con tal carácter en las sentencias se requiere que se cumplan como mínimo, las siguientes condiciones: 1) constar en las actas previstas en el “inciso final del artículo 17 del Decreto 4760 de 2005, [las] que hará[n] las veces de entrega de los mismos”; 2) tratarse de proyectos productivos adelantados “en zonas afectadas por la violencia”, que “beneficien a desplazados, campesinos y reinsertados que carezcan de medios económicos para su subsistencia”, a quienes se les debe asegurar la participación en “la propiedad y medios de producción” del respectivo proyecto, 3) haber sido objeto del ejercicio de control de tutela por parte de Acción Social, entidad que debe velar “sobre la administración y [el] desarrollo de los proyectos” (ídem), y 4) consignarse en los acuerdos suscritos entre los tribunales y los condenados (art. 44, Ley 975 de 2005). Su incumplimiento da lugar a la revocatoria del beneficio de libertad a prueba (art. 29, ídem).

Los actos de devolución de bienes y de proyectos productivos son independientes de los programas de reparación colectiva del artículo 49 de la Ley 975 y del párr. 2 del artículo 17 ídem), así como de los programas restaurativos para la reconciliación nacional del artículo 19 del Decreto 3391 de 2006<sup>13</sup>. En efecto, los primeros surgen de la voluntad de los causantes de las violaciones, mientras que los segundos son iniciativas gubernamentales dirigidas a recuperar la institucionalidad, propiciar la paz y la convivencia, entre otros, fines propios de sus funciones constitucionales y legales.

Las acciones de reparación directa por los victimarios deben realizarse “con anterioridad (...) a la audiencia de formulación de imputación”, con el fin de que sean valorados y tenidos en cuenta por los magistrados de Justicia y Paz (art. 24, Ley 975 de

2005). Adicionalmente, al igual que los incidentes de reparación, deben incorporarse en el sistema de información para la reparación de las víctimas a cargo de Acción Social (art. 18, Decreto 4760 de 2005). En los casos en que las referidas acciones se hayan realizado como parte de los requisitos de elegibilidad, se requiere que sean declaradas por el desmovilizado “bajo la gravedad del juramento durante la versión libre” y que sean certificadas por las instancias competentes, antes mencionadas, o desvirtuadas cuando hubiere pruebas en contrario (arts. 4, 6 y 7, ídem).

En segundo lugar, en la etapa procesal, la víctima puede reclamar la reparación en el incidente de reparación. Para ello se requiere la declaratoria de legalidad de los cargos y que el magistrado ordene su apertura “previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal del caso, o del Ministerio Público a instancia de ella” (art. 23, Ley 975 de 2005). Se trata de una audiencia de conciliación en torno a las reclamaciones de las víctimas, en la que puede participar el ordenador del FRV. Si no se llega a un acuerdo la determinación de la reparación la adopta el magistrado.

De manera complementaria, las víctimas, pueden acudir directamente a los Tribunales Superiores de Justicia y Paz con el fin de que se tramite el incidente subsidiario y se disponga la reparación, previa la comprobación del daño y del nexo causal (art. 42, Ley 975 de 2005).

### 3.3. Deficiencias en el proceso de entrega de tierras para la reparación

Antes de abordar algunas de las principales problemáticas evidenciadas a lo largo de los tres primeros años de implementación de la Ley 975 de 2005 que atentan contra el derecho a la reparación de las víctimas, es importante resaltar que el 10 por ciento del total de los desmovilizados colectivos se encuentran en el proceso judicial en el marco de la Ley de Justicia y Paz<sup>14</sup>. A cerca de 20 mil (63%) de los excombatientes no se les ha definido su situación jurídica y al resto (27%) se les aplica la Ley 782 de 2002. Asimismo, los delitos contra los derechos a la propiedad y posesiones no se agotan en los excombatientes de los grupos paramilitares.

Como lo han señalado distintos estudios, existe una multiplicidad de causas y actores asociados a la expoliación y al despojo, entre ellos, algunos de los que financiaron, auspiciaron o promovieron a

las autodefensas –políticos, empresarios, servidores públicos, narcotraficantes, entre otros –, que no son objeto del proceso de Justicia y Paz, salvo que se hubieren desmovilizado antes del 29 de septiembre de 2006 y se encontraran en las listas de postulados. Por consiguiente, las medidas previstas en la norma en torno a la restitución de los bienes a las víctimas son de naturaleza residual frente al universo de los afectados.

Ahora bien, de acuerdo con la normativa descrita, la efectiva reparación requiere tanto del cumplimiento de las obligaciones por parte de los desmovilizados como de la existencia de condiciones y procedimientos institucionales adecuados, que garanticen la reparación por parte de los desmovilizados, y el concurso del Estado, de manera residual, cuando corresponda. En ambos ámbitos, sin embargo, los escollos han sido diversos.

#### a) Obligaciones de los desmovilizados

A la fecha se advierte la falta de voluntad de los postulados a la Ley 975 de 2005 de proveer al Fondo de los recursos necesarios para honrar sus compromisos. Lo anterior se evidencia en que hasta el momento solamente se han suscrito 50 actas de entrega<sup>15</sup>, en las que constan apenas 40 bienes inmuebles correspondientes a 8 de las 34 estructuras desmovilizadas (OACP, 2007-a): Héroes del Llano, Bloque Elmer Cárdenas, Frente Meta, Vichada, Frente Minero, Bloque Central Bolívar, Bloque Catatumbo, y Bloque Norte. Dichos bienes, por supuesto, son insuficientes para atender sus deberes de reparación de manera directa o solidaria (ver Anexo). Adicionalmente, existen otras situaciones que atentan contra la efectiva reparación, tales como las que se enuncian a título meramente ilustrativo.

- No existe claridad en torno a los recursos y bienes entregados durante las desmovilizaciones colectivas en cumplimiento de los artículos 10 y 11 de la Ley 975 de 2005, los que deben ser certificados por el Alto Comisionado para la Paz. En el informe sobre la desmovilización del Bloque Catatumbo por ejemplo, la OACP anunció la entrega de 105 inmuebles rurales (OACP, 2004). En 2007, la misma oficina notificó que el Bloque Norte había enlistado 229 inmuebles (OACP, 2007), sin embargo en otro informe de ese mismo año (OACP, 2007-b) no se hace alusión a ellos.
- Pese a que la entrega de los bienes para los proyectos productivos por la paz no puede asumirse

como medida de reparación, por lo menos tres de los predios ofrecidos por Salvatore Mancuso no han ingresado al FRV, dado que sobre ellos se suscribieron contratos de arrendamiento por más de 20 años para la puesta en marcha de los PPP.

- No existen actas que den cuenta de entrega de bienes para la reparación colectiva ni de los actos preprocesales de restitución a las víctimas. Al respecto, en los pocos casos documentados se ha demostrado que los victimarios no han asumido la obligación de devolver los bienes en el estado en que se encontraban. Por ejemplo, la Personería de Medellín informó que de las 103 viviendas entregadas “48 están destruidas, 26 semidestruidas y 15 en buen estado”; 38 adeudaban servicios públicos y 34 el impuesto predial (Personería de Medellín, 2008).
- No hay coincidencia entre los bienes relacionados por la Fiscalía y los que han entrado al FRV. En las actas reposan 40 inmuebles, mientras que la Fiscalía menciona 99, de los cuales 73 conciernen a Salvatore Mancuso (FGN, 2008). Tampoco hay relación entre los 251 inmuebles ofrecidos por los postulados que reporta la Fiscalía con los recepcionados en el FRV (FGN, 2008).
- No todos los bienes entregados al FRV ni los que relaciona la Fiscalía han sido objeto de medidas cautelares<sup>16</sup>. A su vez, no todos los bienes con medidas cautelares se encuentran en dicho Fondo. A manera de ejemplo, de los 27 bienes de Mancuso sobre los que se decretaron dichas medidas, tres constan en el acta de 24 de marzo de 2008 (CSJ, 2007 –a).
- Varios de los inmuebles no figuran a nombre de quienes efectuaron la entrega (actas 42, 43 y 48) o se desconoce su titular (actas 8 y 9). Otros aparecen a nombre de personas beneficiarias de programas estatales de dotación de tierras sin que se haya ordenado su entrega provisional (Vgr: acta 24). Hay bienes embargados y con deudas (acta 17). Se han ofrecido bienes baldíos de naturaleza imprescriptible, inalienable e inadjudicable (Mancuso y la Isla Múcura del Archipiélago de San Bernardo, Córdoba).
- Dada la complejidad de separar las actividades de narcotráfico del accionar paramilitar y de la comisión de violaciones contra los derechos humanos, tal y como se demostró con la extradición masiva de varios de los postulados a la Ley 975 de 2005, no es viable el ingreso al Fondo de los bienes vinculados a investigaciones penales y acciones de extinción del derecho de dominio. Ciertamente, contra varios de los principales miembros de los grupos paramilitares se adelantan procesos penales y sus bienes han

sido objeto de incautación por lavado de activos y delitos de drogas, entre otros. Tal es el caso de Francisco Javier Zuluaga Lindo, a. Gordolindo, Carlos Mario Jiménez, a. Macaco, Salvatore Mancuso, a. El Profe, Diego Murillo, a. Don Berna y Rodrigo Tovar Pupo a. Jorge 40. Además, esta situación también se presenta en casos de integrantes de estos grupos sobre los que no se conoce su paradero ni se ha probado su muerte (vgr: Antonio Mercado Peluffo, alias "Cadena" y Vicente Castaño). Adicionalmente, no existen los mecanismos para garantizar que los extraditados devuelvan los bienes o, por lo menos, los entreguen para la reparación.

Precisamente por la estrecha relación entre el narcotráfico y las graves infracciones al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos (art. 324 de la Ley 906 de 2004), hasta la fecha no se ha aplicado el principio de oportunidad a favor de los testaferros de los postulados a la Ley 975, ni se conoce de actos realizados por los postulados para deshacer las simulaciones (art. 14, Decreto 3391 de 2006).

Finalmente, en la medida en que no se ha adelantado ningún incidente de reparación en los términos previstos en el artículo 23, no es posible evaluar sus alcances. Sin embargo, en atención a su enfoque indemnizatorio, se puede afirmar que no es el mecanismo idóneo para satisfacer del derecho a la restitución de los bienes de los afectados por el despojo. Con respecto al incidente regulado en el artículo 42, a pesar de que se han presentado más de 300 solicitudes no se ha proferido ningún fallo, debido a diversas razones, en especial a que se han instaurado contra miembros o grupos insurgentes, los que, según los tribunales de Justicia y Paz, no hacen parte de los posibles beneficiarios de la Ley por cuanto no existen acuerdos con el gobierno.

#### b) Cuestiones institucionales

Transcurridos tres años de vigencia de la Ley, la CNRR no ha formulado el PRB, una de las causas para que no estén operando las CRRBs encargadas de acompañar su implementación<sup>17</sup>. Si bien es cierto que se está adelantando un ejercicio en la materia, llama la atención que en los avances no se hace mención a la obligación de los perpetradores de los grupos de autodefensas o paramilitares de reparar a sus víctimas del despojo o el abandono forzado de sus bienes (CNRR, 2008).

De esta forma, el programa no se ajusta a los parámetros definidos por la Corte fundamentalmente en lo que se refiere a que en los procesos de justicia de transición no puede desconocerse el principio general de derecho que rige los procesos ordinarios "según el cual quien causa un daño debe repararlo" y, por lo tanto, los responsables de los delitos deben responder "con su propio patrimonio por los daños que su actividad criminal ha producido", como "una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad" (Corte, 2006). En esta misma línea, el Estado [y las instituciones en las que están presentes sus representantes, como es el caso de la citada Comisión] "no está autorizado para perdonar – ni penal ni civilmente – a quien ha cometido delitos atroces o al responsable de actos de violencia masiva o sistemática" dado que ello implicaría "[E]ximir completamente de responsabilidad civil al causante del daño [lo que] equivale a una amnistía integral de la responsabilidad debida" (Corte, 2006). Así también, al ignorar la responsabilidad de los perpetradores que aspiran a beneficios administrativos y judiciales pese a sus graves crímenes, le estaría trasladando el costo total de la reparación - vía impuestos - a "los ciudadanos y ciudadanas (...) que no han causado daño alguno y que, por el contrario, han sido víctimas del proceso macrocriminal que se afronta" (ídem).

Por otro lado, dado a que la Ley 975 no incluyó en las CRRBs a las instituciones con funciones en materia de tierras, en los Decretos reglamentarios se ha intentado cubrir estas deficiencias. Primero, a través del sistema de información de bienes muebles e inmuebles despojados a cargo de la SNR y segundo mediante la creación de los comités previstos en el Decreto 176 de 2008. Sin embargo, no se han destinado los recursos técnicos, financieros y humanos para que las instituciones puedan superar sus limitaciones y atrasos y asumir las nuevas funciones. A manera de ejemplo, "el Instituto Geográfico Agustín Codazzi señaló que a 1 de enero de 2007, se habían actualizado los registros catastrales de 8'121.501 (85%) de predios urbanos de los 9'446.080 existentes en la base inicial, y de 1'632.900 (46%) de los 3'521.618 predios rurales contenidos en la misma base. A la fecha, había un total de 3'082.920 predios desactualizados (entre urbanos y rurales), siendo la proporción restante de predios rurales la más alta: 50% (1'760.072 predios)"<sup>18</sup>

Otra de las dificultades que enfrentan las entidades y, obviamente, las víctimas deriva de la precariedad de la titulación formal de los inmuebles rurales y urbanos. En efecto, pese a que el Código Civil favorece los derechos de quienes cuentan con una escritura pública inscrita en las oficinas de registro y notariado, la realidad evidencia que la gran mayoría de los pobladores rurales carecen de ese documento. Son causas de ello, entre otras, las deficiencias e irregularidades del Incoder en los programas de dotación de tierras y adjudicación de baldíos, así como en la aplicación de figuras como la caducidad y la revocatoria de las adjudicaciones sin tener en cuenta la violencia contra los titulares de los bienes. También incide en la informalidad “las prácticas consuetudinarias asociadas a las relaciones con la tierra, los costos que implica la inscripción y el registro a los que se suman los costos de transporte a las ciudades en que operan las ORIP, y la limitada cobertura de las oficinas de catastro, notariado y registro” (Salinas, 2008 –b).

Adicionalmente, la institucionalidad debe ajustarse a un marco normativo preconstitucional – Código Civil de 1887 –, el cual, es claro, no fue adoptado para atender masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional. De esta manera sus disposiciones no contemplan procedimientos, estrategias y mecanismos conducentes a la realización de las garantías de protección y restitución de los bienes y a su entrega efectiva por los responsables del despojo y del abandono forzado. Además, la normativa contenida en él avala y sana la apropiación ilegítima de los bienes al permitir figuras como la simulación – testaferrato –, la usurpación por el transcurso del tiempo, así la fuente de la misma se derive del ejercicio de la fuerza y la violencia, la venta de cosa ajena – falsa tradición - y la lesión enorme – ventas forzadas por debajo de la mitad del justo precio –, entre otras (Comisión, 2008 y Salinas, 2008-b).

Por otro lado, los mecanismos administrativos especiales para las víctimas, previstos en el Estatuto de Desarrollo Rural antes mencionados son insuficientes, no son conocidos por las víctimas o son inaplicados por las entidades del sector rural. Igualmente, las entidades se ven abocadas a acatar normas que no se ajustan a las obligaciones impuestas en los estándares internacionales y en la Constitución, como es el caso de las Leyes 1152 de 2007 y 1182 de 2008. La primera, además de desconocer el mandato constitucional de asegurarles a los habitantes del campo el acceso a

la propiedad, fue expedida sin la realización de la consulta previa a que tienen derecho los grupos étnicos<sup>19</sup>. La segunda, prevé un saneamiento breve y sumario para predios de menos de 10 hectáreas, cuando los solicitantes acrediten la posesión inscrita en los folios de matrícula inmobiliaria por un término no inferior a cinco años. Esta disposición enmarcada en el incremento de los desplazamientos en los últimos siete años, permite presumir que puede tornarse en un mecanismo “eficaz” para legitimar el expolio.

En cuanto al Fondo de Reparación de Víctimas, Acción Social ha debido sortear múltiples dificultades para la recepción, administración y custodia de los bienes similares a las que enfrenta la Dirección de Estupefacientes en el manejo de los bienes de extinción de dominio. Además, las funciones atribuidas en la Ley 975 no estuvieron acompañadas de los recursos requeridos, por lo que esa entidad ha tenido que recurrir a terceros con el fin de entregarles los semovientes, avionetas y otros bienes sobre los cuales no tiene la infraestructura para conservarlos y se ha negado a recibir los bienes a los que hace referencia el parágrafo del artículo 54 de la Ley 975 de 2005. Además, contrario a lo que sucede en el programa de reincorporación, no se han asignado recursos del presupuesto nacional con destino a la reparación de las víctimas.

Las situaciones descritas hacen más compleja la consolidación de sistemas de información en aras de satisfacer el derecho a la información de las víctimas y la sociedad de contar con elementos suficientes para la adopción de las decisiones y de dar transparencia al proceso. En atención a las limitaciones de Acción Social para desarrollar los sistemas de información regulados en el Decreto 4760 de 2005, y de armonizarlos con los que llevan la Fiscalía y los organismos de control, el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz (art. del Decreto 3391 de 2006) solicitó a la Organización Internacional de Migraciones (OIM) el apoyo en el diseño de un Sistema de Información Único Interinstitucional de Justicia y Paz que se encuentra en proceso. En las matrices del subcomité técnico de unificación sistemas de información, se registra exclusivamente los bienes que constan en las actas suscritas por Acción Social – FRV, la FGN y los versionados, sin que se identifiquen física y jurídicamente. A septiembre de 2008, no se ha agregado la información relacionada con los bienes reclamados, los ofrecidos y los establecidos en el marco de las investigaciones que desarrolla la

Fiscalía, entre otros aspectos esenciales en la materia. Tampoco se ha incorporado el enfoque étnico, que permita relacionar e identificar los territorios colectivos así como el estado en que se encuentran (abandonados, ocupados física y/o jurídicamente). Incluso, dadas las carencias de información de los afectados por el expolio, las limitadas posibilidades para acudir a los incidentes de reparación, la precariedad para demostrar sus derechos, así como los problemas de seguridad de una parte, y las insuficiencias para intercambiar información entre las entidades concernidas de la otra, los inmuebles entregados por los postulados ingresan “a la masa general de bienes que integran el Fondo para la Reparación de las Víctimas” (párr. 6.2.4.3.4.1., Corte 2006) y por tanto subsiste el riesgo de que con los bienes de una víctima se reparen otras. Los recursos percibidos pueden ser empleados para el pago indistinto de las indemnizaciones.

Según el reporte del subsistema de información a septiembre de 2008, solamente el 4,2% de las víctimas registradas ante la Fiscalía se relacionan con delitos contra el patrimonio. El 15,5% corresponden a desplazamiento forzado. Estos datos pueden derivarse del desconocimiento en torno a los derechos sobre la propiedad y posesiones por parte de los afectados, así como de los mecanismos para ejercerlos y a las limitaciones de contar con profesionales especializados y el temor de reclamar los bienes. A la fecha, la Defensoría que tiene a su cargo la asistencia legal de las víctimas, no cuenta con recursos para contratar abogados, y sólo ha vinculado a dos defensores públicos en materia de derechos patrimoniales.

Finalmente, sin desconocer los esfuerzos realizados para brindar seguridad a las víctimas, defensores y testigos, como lo señaló la MAPP/OEA “varias comunidades continúan expuestas a las amenazas y acciones violentas por parte de facciones armadas ilegales – reductos no desmovilizados, estructuras emergentes y ejércitos privados de narcotraficantes-” (OEA, 2008). Estas situaciones se relacionan con el temor de las víctimas a reclamar sus bienes e incluso a retornar a los municipios de expulsión en búsqueda de los documentos que les permitan probar sus derechos.

## 4. Recomendaciones y consideraciones finales

### 4.1. En materia de entrega de bienes para la población desmovilizada

Es necesario establecer una política de reincorporación integral y particular que observe el mandato constitucional del garantizar el acceso a la tierra, lo que implica trascender las modalidades del EDR, en las que se reducen los derechos de los habitantes rurales, entre ellos, la PDR a ser trabajadores independientes en asociaciones o cooperativas vinculados a proyectos empresariales.

Complementariamente, se exige superar los vacíos generados en la implementación de programas e iniciativas sin la existencia de un marco legal, la definición de las respectivas competencias y sin canales de información, divulgación y publicidad de las actividades y de los resultados, condición indispensable para garantizar la transparencia del proceso que se gestó.

### 4.2. En materia de entrega de bienes para la reparación

Es urgente formular, adoptar y ejecutar el programa de restitución de bienes. La CNRR debe diseñar a la mayor brevedad dicho programa en armonía con Acción Social, entidad a la que le corresponde formular e implementar la referida política diferencial orientada a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas las víctimas. En esta línea los dos organismos deben ajustarse a los Principios Deng y Pinheiro y a los mencionados lineamientos impartidos por la Corte en la citada sentencia T-821 de 2007.

Igualmente, la CNRR debe atender la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, instancia que expresó que la creación de programas “no debe afectar la política establecida en la Ley de Justicia y Paz, respecto a que sean los victimarios paramilitares quienes sufraguen las reparaciones con sus bienes lícitos e ilícitos, particularmente en observancia de la sentencia de la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz. En ese sentido, la implementación de un programa integral de reparaciones [especialmente de restitución de bienes] debería estar necesariamente acompañada por una estrategia activa de parte del Gobierno y de

la Fiscalía encaminadas a la recuperación de bienes y activos lícitos e ilícitos que pertenecen a los grupos paramilitares” (CIDH, 2008).

En este orden de ideas, la CNRR podría, además, presentar ante las entidades correspondientes propuestas de reformas y adecuaciones normativas encaminadas a llenar los vacíos de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos reglamentarios, en materia del derecho a la restitución. En este sentido, sin perjuicio de los temas que se desprenden de los comentarios anteriores, a continuación se mencionan algunos ajustes de especial importancia:

- Ampliar el sentido de la Ley, particularmente de sus Decretos reglamentarios, en los que se privilegia la indemnización sobre la restitución.
- Modificar las CRRBs, de manera que se integren por las entidades competentes, evitando duplicidades y disfuncionalidades como las derivadas de los comités creados en el Decreto 176 de 2008, y acompañar a dichas entidades en las gestiones de búsqueda de recursos del presupuesto nacional y de la cooperación, así como de capacitación y asistencia.
- Presentar propuestas conducentes a superar los limitados alcances frente a los integrantes de los grupos armados cobijados por la ley y frente a quienes los apoyaron y se aprovecharon de la apropiación y ocupación ilegítima e ilegal de los bienes de las víctimas.
- Formular criterios específicos para evitar que se asimile la entrega de bienes para los proyectos productivos de reparación colectiva con los PPP, haciendo énfasis en que tienen finalidades diferentes: los primeros reparar a las víctimas y los segundos propiciar alternativas para la reincorporación de los victimarios.

Para terminar es conveniente mencionar que la restitución de los bienes a las víctimas es una cuestión central en la vigilancia, seguimiento y evaluación de la implementación del sistema de justicia transicional, por parte de organismos de derechos humanos internacionales y nacionales. Es decir, gran parte del éxito o el fracaso de la Ley 975 de 2005 se relaciona precisamente con las obligaciones de los perpetradores de graves crímenes de reparar a sus víctimas y el deber del Estado de asegurar su cumplimiento.

A su vez, las instancias internacionales de los derechos humanos y del derecho penal internacional

están atentas al desarrollo de la Ley en ese campo. Por consiguiente, la no adopción de normativas o procedimientos, la no persecución efectiva de los bienes – en especial – de las tierras, entre otros aspectos, expone al país a ser objeto de fallos condenatorios por el incumplimiento de sus deberes de respeto y garantía, así como a los responsables directos e indirectos, materiales e inmateriales, incluyendo a los determinadores, a ser objeto de enjuiciamiento y sanción fuera del país. En este sentido, debe tenerse presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró responsable al Estado colombiano por el desplazamiento, destrucción y apropiación de bienes en las masacres de Mapiripán e Ituango y, por ende, ordenó su reparación material e inmaterial, entre otras medidas conducentes a satisfacer los derechos de las poblaciones afectadas como víctimas de hechos ilícitos, en los que además hubo connivencia de agentes estatales (Corte IDH, 2005 y 2006).

## Anexo: Bienes inmuebles entregados al Fondo de Reparación de Víctimas

Acta	Fecha y lugar	Postulado	Bloque	Bienes	Titulares y avalúos
01	Mayo 18 de 2007	Manuel de Jesús Pirabán a. "Pirata"	Héroes del Llano Total 4	1 predio "El Porvenir", 910 has, San Martín 1 predio "San Javier", 995 has, San Martín 3 lotes de 200 mtrs cada uno, San Martín, Meta	
08	Septiembre 4 de 2007	Fredy Rendón Herrera a. "El Alemán"	BEC Total 4	1 apartamento, 1 parqueadero con 1 deposito urbanos, Medellín, Antioquia	Sin información
42	Julio 23 de 2008	Segundo Otoniel Hoyos Pérez		1 predio La Esperanza, San Juan de Urabá, Antioquia, 4 has	Efraín Ortega
43	Julio 23 de 2008	Pablo José Montalco		1 casa en Montería, Córdoba	Álvaro Rubén López
03	Julio 26 de 2007	José Baldomero Linares M. a. Guillermo Torres" o "El Colorado"	Meta Vichada Total 2	1 predio rural "Lucitania", 339 has sembradas de palma, en Puerto Gaitán 1 predio urbano, 248 mts, Puerto López.	José Baldomero Linares 35.956.000 12.585.000
09	Septiembre 8 de 2007	Ramiro Vanoy M. a. "Cuco Vanoy"	Minero Total 2	1 predio rural "La Cagada", 1.388 has, Tarazá, Antioquia	Sin información
15	Noviembre 14 de 2007	Ramiro Vanoy Murillo a. "Cuco Vanoy"		1 predio con un área total de 3,600 Mts2, servicios hospitalarios. Ubicado en el corregimiento de Guaimaro, Tarazá, Antioquia.	En lote de la alcaldía desde 2001
17	Noviembre 17 de 2007- Buenavista-Córdoba, vereda Tierra Santa y, Cáceres- Antioquia, vereda Piamonte	Carlos Mario Jiménez Naranjo. a. "Macaco" o "Javier Montañez"	Bloque Central Bolívar- BCB- Total 7	1 hacienda Las Margaritas, 277 hasubicada en la vereda Tierra Santa. Buenavista, Córdoba (1).  1 predio rural- Urbanización Juan Carlos J. Ubicado corregimiento de Piamonte, Cáceres Antioquia, 7 has. - 96 viviendas de interés social tipo agrícola, 48 Mts2 cada una. Con servicios públicos y capacidad para 184 viviendas en total (2).	(1) Carlos M. Jimenez. Avalúo catastral: 200,916,000- Acreencia Banganadero \$168,614,267 (2) Carlos M. Jiménez.

Acta	Fecha y lugar	Postulado	Bloque	Bienes	Titulares y avalúos
18	Diciembre 1 y 2 de 2007- Buenavista-Córdoba, vereda Tierra Santa y, Cáceres- Antioquia, vereda Las Mojosas	Carlos Mario Jiménez Naranjo. a. "Macaco" o "Javier Montañez"	Bloque Central Bolívar- BCB- Total 7	<p>1 predio rural- Nuevo Pensar Hoy-La Cabaña, Ubicado, 37,574 has en el corregimiento de Belén, vereda Tierra Santa, Buenavista, Córdoba (1).</p> <p>1 predio rural - Hacienda El Cairo (4 predios: Las Brisas, El Contento, Nueva Esperanza y Los Pílonos), 214,59 has, ubicado en el corregimiento de Piamonte, vereda Las Mojosas, Tarazá, Antioquia (2).</p> <p>1 predio rural- Hacienda La Uno (5 predios: La Esperanza, Sin nombre, Villa Yomara, La Cabañita y Las Flores plenamente individualizados), 542 has. Ubicado corregimiento de Piamonte, vereda Las Mojosas, Tarazá, Antioquia (3).</p>	(1) Carlos M. Jiménez Avalúo catastral \$21,197,000 (2) titulares: Fabio de J. Restrepo A. y Oscar Darío Agudelo A. (3) Hector A. Luna R., JAIE Chaverra M. y Soledad Hoyos G; Jorge Luis Villegas y Fenelón A. Villegas (se describen las respectivas áreas de los predios).
19	Diciembre 4 de 2007. Puerto Berrío- Antioquia	Carlos Mario Jiménez Naranjo. a. "Macaco" o "Javier Montañez", Guillermo Pérez Alzate. A. "William Naranjo"; "Pablo Sevillano" o "El Patrón Rodrigo Pérez Alzate a. "Julián Bolívar", "Lorenzo González Quinchía"		1 predio rural- La Orquídea – casas, piscinas y otras instalaciones-, 40 has, en vereda Guacimal-Alicante, Puerto Berrío, Antioquia.	Fundación Colombia Verde Avalúo Catastral \$220,561,670
20	Diciembre 5 de 2007. Puerto Berrío- Antioquia	Guillermo Pérez Alzate. Rodrigo Pérez Alzate		1 predio rural- La Victoria, 277 has 7,890 Mts2, Vereda Cachipay, Puerto Berrío, Antioquia.	Guillermo Pérez Alzate Avaluo Catastral \$467,000,000 Acreencia BanAgrario: \$81,474,305
24	Marzo 6 de 2008. Tierralta- Córdoba-	Salvatore Mancuso Gómez	Bloque Catatumbo <sup>20</sup> Total 3	3 predios rurales, Santafe de Ralito, Tierralta, Córdoba (1) Villa Rosa, 47 has, (2) San José, 49 has (3) El Escondido, 39 has.	(1) Elsa S. Pastrana S. (Res. Incora 290/00) (2) Sandra M. Pastrana (Res. Incora 289/00) (3) Mario E. Cordero C. (Res. Incora 291/00)

Acta	Fecha y lugar	Postulado	Bloque	Bienes	Titulares y avalúos
35	Julio 22 de 2008	Rodrigo Tovar Pupo	B. Norte <sup>21</sup> Total 10	1 predio LORENA 1, 166 has y 3.600 mts <sup>2</sup> y casa en corregimiento de Minca, Santa Marta, Magdalena	Rodrigo Tovar. Avalúo 27.117.000
36	Julio 22 de 2008	Rodrigo Tovar		1 predio LORENA 2, 41 has, corregimiento Minca, Magdalena	Rodrigo Tovar
37	Julio 22 de 2008	Rodrigo Tovar		1 predio SANTA ELENA, 81 has, corregimiento Minca, Vereda La Tagua, Santa Marta, Magdalena	Rodrigo Tovar
38	Julio 22 de 2008	Rodrigo Tovar		1 predio BELLAVISTA, 18 has y 5.500 mts <sup>2</sup> , corregimiento Minca, vereda La Tagua, Santa Marta, Magdalena	Rodrigo Tovar
39	Julio 22 de 2008	Rodrigo Tovar		1 predio LA LABRANZA, 39 has, 1.000 mts <sup>2</sup> , corregimiento Minca, Santa Marta, Magdalena	Rodrigo Tovar
40	Julio 22 de 2008	Rodrigo Tovar		1 predio REMOLINO 53 has y 5.525 mts <sup>2</sup> , la Tagua, Minca, Santa Marta, Santa Marta, Magdalena	Rodrigo Tovar
41	Julio 23 de 2008	Rodrigo Tovar		1 apartamento La Gaira, Santa Marta, Magdalena	Rodrigo Tovar
44	Julio 23 de 2008	Rodrigo Tovar		1 lote con mejoras en Riohacha, La Guajira	Rodrigo Tovar
45	Julio 23 de 2008	Rodrigo Tovar		1 lote y casa de habitación en Riohacha, La Guajira	Rodrigo Tovar
47	Julio 18 de 2008	Rodrigo Tovar		1 casa en Villavicencio, Meta	Rodrigo Tovar
48	Agosto 12 de 2008	Carlos Mario Jiménez Naranjo	Bloque Central Bolívar	1 predio rural denominado "Hacienda La Esmeralda" ubicado en la vereda Las Mojosas del corregimiento Piamonte, municipio de Cáceres (Antioquia).	Hector Fabian Gómez Ospina. Avalúo catastral en proceso
49	Agosto 20 de 2008	Frente Sur Putumayo	Frente Sur Putumayo	1 vehículo- Camión Mitsubishi	No Definido. Avalúo en proceso.
50	Septiembre 26 de 2008	Narciso Fajardo Marroquín- Manuel Antonio Cano Vega- Raúl Rojas Triana- Carlos Iván Ortiz- José Mauricio Pulido Hernandez	Bloque Cundinamarca- ACMM	Cheque de gerencia por la suma de \$21,000,000 (21 millones de pesos).	Narciso Fajardo M. (\$10 millones), Raúl Roas Triana (\$4 millones), Carlos Iván Ortiz (\$4 millones), Manuel Antonio Vega (\$2 millones), Mauricio Pulido Hernández (\$1 millón).

Fuente: <http://www.accionsocial.gov.co>. Consultado 7 de noviembre de 2008.

## Referencias

Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de las Personas y Grupos Alzados en Armas. ACR (2008). Informe al Presidente de la República. Junio de 2008.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH).

CIDH (2008). *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*. OEA/Ser/LV/III.131. Aprobado por la Comisión el 19 de febrero de 2008.

CIDH (2008 -a). *CIDH expresa preocupación por extradición de paramilitares colombianos*. Comunicado No. 21/08. Mayo 14 de 2008.

COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN (CNRR, 2008). Aportes para la estructura y componentes del programa de restitución de bienes a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la Ley - documento final ajustado según recomendaciones de la plenaria del Comité Técnico Especializado - CTE. Octubre de 2008.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. (Comisión, 2008). *Sexto Informe: La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia - Diagnóstico y propuesta de líneas de acción*. Documento elaborado por Luis Jorge Garay S., Rodrigo Uprimny Y., Fernando Barberi G., María Paula Saffon S. y Gladys Celeide Prada P. Bogotá. Junio de 2008.

CORTE CONSTITUCIONAL - Corte

Corte (2006). Sentencia C- 370 de 2006.

Corte (2007). Sentencia T – 821 de 2007. M.P. Catalina Botero.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE-IDH)

Corte IDH (2006). Caso Masacres de Ituango vs Colombia. Sentencia de 11 de julio de 2006. Serie C No.148.

Corte IDH (2005). Caso Masacre de Mapiripán vs Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – CSJ (2007-a). Acta 150. Magistrada Ponente María del Rosario González de Lemos, de agosto 23 de 2007.

DEJUSTICIA, CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA, CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA, ASOCIACIÓN MINGA, DECANATURA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES Y ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUJERES CAMPESINAS, NEGRAS E INDÍGENAS - ANMUCIC. (Dejusticia y otros, 2007). Demanda contra el "Decreto 3391 de 2006, que consagra la figura de proyectos productivos, en los cuales se exige a las víctimas trabajar con sus victimarios y compartir con ellos utilidades para poder obtener una reparación". Expediente D. 6992. 2007.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN FGN (FGN, 2008). Fiscalía entrega balance a tres años de justicia y paz. Julio, 2008. En: <http://www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/noticias2008/pag/>

[divulga/noticias2008/notiagosto2008.htm](http://www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/noticias2008/notiagosto2008.htm)

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (Incoder)

Incoder (Incoder, 2006). Informe de Gestión de 2006. En [www.incoder.gov.co](http://www.incoder.gov.co)

IINSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC (IGAC, 2007). Informe al Congreso de la República y a los ciudadanos. Julio de 2006 a junio de 2007. 2007 (En: [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)).

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. MADR (MADR; 2008). Gestión Pública y Política de tierras para la población desplazada por la violencia en Colombia. Balance. Agosto de 2008.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

OEA (2005). (OEA, 2005). Memorando sobre reparaciones. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Julio de 2005

OEA (2008). (OEA, 2008). Décimo primer informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia -MAPP/OEA. 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (Naciones Unidas)

Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2005 -c). Principios sobre la restitución de viviendas y el patrimonio de los refugiados y de las personas desplazadas. Anexo al informe definitivo del relator especial sobre la restitución de viviendas y el patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos, Sr. Paulo Sergio Pinheiro – Principios Pinheiro. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 57º período de sesiones E/CN.4/Sub.2/2005/17, de 28 de junio de 2005.

Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2005 -b). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. E/CN.4/RES/2005/35, de 19 de abril de 2005.

Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2005-c). Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Adición al informe de la experta independiente, Sra. Diane Orentlicher. E/CN.4/2005/102/Add.1, de 8 de febrero de 2005.

Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2000). Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Informe del Relator Especial. Sr. M. Cherif Bassiouni. E/CN.2/2000/62, de 18 de enero de 2000.

Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1998). Principios rectores de los desplazamientos Internos. Informe del Representante

Especial del Secretario General de Naciones Unidas, Sr. Francis Deng., Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998.

Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1997). Conjunto de principios para la protección y la promoción de derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Anexo al informe al informe del Relator Especial. Sr. Louis M. Joinet acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. I, anexo II.

Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo. Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (OACP)  
OACP. (OACP, 2004). Informe de Balance Desmovilizaciones Colectivas 2004. En: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2004/diciembre/29/12292004.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/diciembre/29/12292004.htm). Y Listado de Bienes entregado por el Bloque Catatumbo de las Autodefensas Unidas de Colombia. En: [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co)  
OACP (2005). Proyectos productivos por la paz - Nueva opción laboral para desmovilizados, desplazados y campesinos. [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/noticias/2005/junio/documentos/proyectos\\_productivos.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/noticias/2005/junio/documentos/proyectos_productivos.pdf)  
OACP. (OACP, 2007-a). Proceso de Paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo. Diciembre 2006. En: [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co)  
OACP. (OACP, 2007-b). Presentación del Alto Comisionado realizada en seminario internacional: Balance de dos años de aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Madrid, España, 13 de noviembre de 2007. En: [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co)  
OACP. (2007-c). Desmovilización de las autodefensas - Balance de un proceso- Intervención en el Simposio de Evaluación y Balance: Dos años Ley de Justicia y Paz, realizado en la Universidad Santo Tomas. 25 de julio de 2007.  
OACP. (2007). Informe Final de Gestión presentado por Juan B. Pérez y Oficio del Alto Comisionado a la PGN -Proyectos Productivos por la Paz 2002 - 2006, de 17 de septiembre de 2007.

PERSONERÍA DE MEDELLÍN (2008). *Desplazamiento Forzado 2000-2008. Intervención realizada en el taller organizado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en Bogotá, D.C., agosto de 2008.*

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (PGN)

PGN (PGN, 2008-a). *Discurso del señor procurador general de la nación en el acto de presentación del informe del primer año de ejecución del proyecto seguimiento a las Políticas públicas en materia de beneficios administrativos y socio-económicos otorgados a la población desmovilizada. Bogotá, D.C., de 15 de mayo de 2008.*

PGN. (PGN, 2008). *Componente de beneficios administrativos. Mayo de 2008. En: www.procuraduria.gov.co.*

PGN. (2007-a). *Primero las Víctimas. – Criterios para la Reparación Integral – Víctimas Individuales y Grupos Étnicos. 2007. En: www.procuraduria.gov.co*

PGN. (PGN; 2007 -b). *La participación de las Víctimas en*

*los Procesos Penales de Justicia y Paz: Dificultades y Desafíos. Intervención del Procurador, Edgardo José Maya Villazón en el Seminario de Balance de dos años de aplicación de la Ley de Justicia y Paz, organizado por el Centro Internacional de Toledo para la Paz, en Madrid, España, en noviembre de 2007.*

PGN. (PGN, 2006 -b). *Informe de Gestión 2006.*

En [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co).

PGN. (PGN, 2006 -a). *Análisis de la Ejecución de la Reforma Social Agraria*". 2006. En: [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co).

PGN (2006). *Seguimiento a las Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción.* Junio de 2006.

En: [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co).

SALINAS ABDALA, YAMILE (Salinas)

Salinas (Salinas, 2006). El Derecho a la Tierra. En: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado - Codhes. Desplazamiento Forzado y Políticas Públicas. Primer Informe. Bogotá. Diciembre de 2006.

Salinas (Salinas, 2008 - b). Derecho a la propiedad y posesiones de las víctimas - Retos para la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado. Documento elaborado para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado y Codhes. Bogotá. Mayo de 2008.

Salinas (Salinas, 2008 - a). Protección y garantía del derecho a la propiedad y a las posesiones de las víctimas del conflicto. Documento elaborado para la Procuraduría General de la Nación y el ICTJ. Bogotá. Mayo de 2008.

Salinas (Salinas, 2008). Comisiones Regionales de Restitución de Bienes. Documento preparado para la PGN y el ICTJ. Bogotá. Enero de 2008.

UPRIMNY, Rodrigo, SAFFON, María Paula. Uprimny y Saffon (2007). Justicia transicional y justicia restaurativa. Tensiones y complementariedades, Ob. Cit; Uprimny, Rodrigo, Saffon, María Paula. 2007. "Transitional Justice, Restorative Justice and Reconciliation. Some Insights from the Colombian Case", en: [www.global.wisc.edu/reconciliation/](http://www.global.wisc.edu/reconciliation/).

## Notas

<sup>1</sup> El Decreto 1.300 de 2003 creó el Incodec en reemplazo del Incora suprimido mediante el Decreto 1229 de ese año.

<sup>2</sup> En acatamiento de las ordenes de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, que declaró el desplazamiento como un estado de cosas inconstitucional, se aprobó el Documento Conpes 3400 de noviembre de 2005, en el que se priorizó la entrega de predios de extinción de dominio a la población desplazada. La relación de los inmuebles entregados se puede consultar en Salinas, 2006.

<sup>3</sup> En desarrollo de esa norma, la Junta Directiva del Incora en el año 2006 expidió el acuerdo 05.

<sup>4</sup> Los poseedores de tierras que están en el comercio pueden adquirir vía el trámite de procesos de pertenencia cuando acrediten la posesión regular o irregular durante 5 o 10 años, respectivamente.

<sup>5</sup> El decreto ley 200 de febrero de 2003, le asignó al MIJ la función de "coordinar y dirigir la acción del Estado conducente a

desarrollar el “Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas”.

<sup>6</sup> Referente a los proyectos, la ACR informó a la PGN que luego de la evaluación de los mismos se evidenció que un gran porcentaje de ellos presentaban “formulación técnica insuficiente, sin metodología, sin operador, sin proponente identificado; (...), falta de claridad en la tenencia de los predios, pérdidas de insumos, manejo inadecuado de productos, etc”. Tampoco existían reportes de “ejecución, de seguimiento, o de monitoreo pese a que “los recursos destinados para estos proyectos, en un alto porcentaje ya habían sido desembolsados” (PGN, 2008).

<sup>7</sup> Ver: PGN. Cargos por presuntas irregularidades en asignación de tierras a desplazados. 24 de enero de 2007. En: [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co).

<sup>8</sup> Dentro de los predios previstos para este tipo de contratos se encuentran Carimagua y Sábanas de Zafiro, en Vichada.

<sup>9</sup> En la reglamentación no se hizo referencia a la forma como el gobierno puede designar un representante de las iglesias, tal y como lo prevé la Ley 975.

<sup>10</sup> Conformado por delegados “con carácter permanente y capacidad decisoria” del INCODER; UNAT, MIJ, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el Banco Agrario, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los catastros descentralizados de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, y la SNR. También hacen parte del comité los representantes de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, Acción Social y la DNE, estas últimas con funciones en la dirección, administración y manejo del FRV y del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, respectivamente.

<sup>11</sup> Integrados por delegados del gobernador y del alcalde del municipio y/o distrito donde opere, así como por los delegados del orden territorial del INCODER, IGAC y el Círculo Principal de la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos. Son convocadas por las CRRBs, las que pueden exigir la presencia obligatoria de servidores del MIJ, del MAVDT, la UNAT, el Banco Agrario, la SNR y la DNE. Adicionalmente, puede invitar a las organizaciones de víctimas y otras organizaciones sociales, los defensores públicos de la Defensoría del Pueblo. Igualmente, se podrán convocar con carácter obligatorio.

<sup>12</sup> En torno a estos artículos en los que se establecía la obligación de entregar los bienes ilícitos, la Corte en la sentencia C-370 de 2006 advirtió que “resulta verdaderamente difícil distinguir todos los bienes que han sido fruto de la actividad legal de aquellos fruto de la actividad ilegal. Usualmente los bienes obtenidos ilícitamente han sido escondidos o trasladados a testaferros o incluso a terceros de buena fe a través de los cuales “lavan los correspondientes activos” (párr. 6.2.4.1.14., ídem). En: Corte Constitucional (2006). Sentencia C-370 de 2006. Magistrados Ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>13</sup> Según el artículo 19 los programas restaurativos para la reconciliación nacional se dirigen “a atender el desarrollo humano y social de las víctimas, las comunidades y los ofensores, para que se restablezcan los vínculos sociales”. Entre las actividades previstas se halla la de “f) Impulsar la vinculación de las víctimas y de los desmovilizados a proyectos productivos o programas de generación de ingresos y capacitación vocacional que posibiliten

su acceso a empleos productivos, estimulando el apoyo por parte del sector privado y la sociedad civil para facilitar su reinserción social”.

<sup>14</sup> Según la OACP se desmovilizaron de manera colectiva 31.671 excombatientes de las autodefensas, de estos 3.347, a julio de 2008, estaban vinculados a la Ley 975: postulados: 2.893, incluidos 25 comandantes, y privados de la libertad: 454 (FGN, 2008).

<sup>15</sup> Ver: [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co).

<sup>16</sup> El Tiempo. Les surgieron dueños a bienes ofrecidos por ex jefes paramilitares para la reparación de víctimas. Noviembre 9 de 2008. Se indica que el Tribunal Superior de Bogotá, se negó a aplicar la medida a un predio ofrecido por Miguel Ángel Mejía.

<sup>17</sup> Debe advertirse que el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual se establece el programa de reparaciones individuales por vía administrativa excluyó expresamente los delitos contra los derechos patrimoniales.

<sup>18</sup> En: Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Informe al Congreso de la República. 2006 – 2007, citado en Comisión de Seguimiento, 2008.

<sup>19</sup> Se encuentra en estudio de la Corte Constitucional.

<sup>20</sup> Entregados por FGN al FRV. Estos tres bienes hacen parte de los 27 revisados por la Corte Suprema de Justicia. Fuente: CSJ, 2007 -a.

<sup>21</sup> Entrega por la FGN al FRV de los bienes recibidos por ese organismo.





# Áreas de trabajo: etapas de desarrollo y metodología

## Área de Justicia

En una primera etapa de diseño y formulación (julio-septiembre de 2007), se indagó sobre cómo podría estructurarse de la mejor forma un sistema de observación del proceso de Justicia y Paz, tomando como referencia la experiencia del director del Área en el diseño de un sistema de observación del nuevo sistema penal acusatorio a instancias del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. Desde el principio se concibió el objetivo de crear un observatorio de carácter cualitativo, para realizar un análisis de los vacíos y dificultades de la Ley de Justicia y Paz; de los estándares internacionales que deberían tenerse en cuenta frente a su aplicación; así como de los decretos, resoluciones y memorandos que comenzaron a pautar su desarrollo práctico. Esta etapa se acompañó de un estudio detallado de la normatividad existente así como de reseñas periódicas de las más importantes decisiones del sistema judicial en torno a la aplicación práctica de la Ley. Igualmente, se enfatizó desde un principio y por razones obvias, ya que el proceso comenzaba a instancia de la Fiscalía, el trabajo con los fiscales y en el contexto de las versiones libres. En esta etapa de formulación se diseñaron las herramientas iniciales y básicas para adelantar un seguimiento adecuado y sistemático del proceso. Se trata de productos y resultados concretos que hacen parte del informe del Área de Justicia.

Tras la etapa de formulación, se inició una etapa piloto (octubre-noviembre de 2007), de acopio de información relevante y de concepción de presupuestos técnicos y operativos para llevar adelante el trabajo del Área de Justicia del Observatorio. Durante esta etapa, dos monitores asistieron a cinco versiones libres en Medellín y Barranquilla con el objetivo de ajustar y adecuar la metodología de observación y las herramientas de trabajo diseñadas. De esta etapa, se obtuvo información relevante, incluyendo datos aportados por jefes paramilitares hoy extraditados, y se perfilaron los ítems que hacen parte de este informe.

Entre enero y marzo de 2008, se elaboró la versión inicial de un mapa interactivo de la Ley de Justicia y Paz –hoy actualizado- y se adelantó el primer análisis comprehensivo de la jurisprudencia más relevante para ese momento, al mismo tiempo que se establecieron las pautas para el sistema de observación que comenzó a operar con un equipo compuesto por el director del Área y una monitora, reforzado posteriormente con dos monitores. El sistema de observación se ha restringido al periodo comprendido entre marzo y septiembre de 2008, siendo más sistemático desde mayo del mismo año. El mismo equipo trabaja de manera permanente en el seguimiento a la jurisprudencia ligada al proceso de Justicia y Paz, en la elaboración de fichas técnicas de las decisiones de los jueces, en la celebración de conversatorios especializados con los fiscales y en la actualización del mapa interactivo. Se trata de la etapa inicial de puesta en funcionamiento del Área de Justicia del Observatorio, cuyo resultado se concreta en el presente informe.

En esta primera fase, el Área de Justicia hace énfasis en la actuación de los fiscales que hacen parte de la Unidad Nacional de Justicia y Paz, ya que por obvias razones, como se ha dicho, la actividad inicial del proceso de Justicia y Paz ha tenido su sede principal en la Fiscalía General de la Nación. No obstante, se hace alusión, en los respectivos ítems, al trabajo de otros operadores, cuando sea éste el caso, como son los agentes del Ministerio Público o los defensores públicos. Pero esta alusión, puntual, se hace sólo desde la perspectiva del trabajo de la Fiscalía. En la segunda fase del Observatorio se dará cuenta de manera más sistemática del trabajo desarrollado por las otras instituciones, como el Ministerio Público, con base en la normatividad misma desarrollada por esta institución. Esta aclaración se adelanta desde el punto de vista de las instituciones, ya que en la primera fase, como se constata en el informe que contiene un capítulo muy comprehensivo sobre víctimas, éstas son abordadas, tanto desde la perspectiva del trabajo desarrollado por las instituciones frente a ellas, como desde la proyección o autocomprensión de su actuación o papel en el proceso, bien sea de manera individual, colectiva o ligada a organizaciones de víctimas.

El Área también organiza conversatorios y talleres periódicos, entre los que cabe destacar de manera especial el conversatorio celebrado en Medellín en junio de 2008, en el que tuvo lugar un intercambio sobre posibles criterios de selección y priorización de hechos y la posibilidad de adelantar imputaciones parciales. Ello, en el marco del reconocimiento progresivo que desde hace más de un año se viene dando en círculos expertos así como en la propia Fiscalía, en relación con la necesidad de buscar fórmulas de selección que permitan afrontar un proceso de dimensiones descomunales.

Finalmente el director del Área participa, no sólo en foros expertos sino institucionales en los que se discuten las

conclusiones derivadas del ejercicio de observación. Así, fue invitado por el jefe de la Unidad Nacional de Justicia y Paz, el 23 de agosto de 2008, a presentar los primeros resultados del Observatorio en esta área, en el marco general de la jornada de trabajo exclusivamente interno de la Fiscalía, a propósito de los tres años de haberse iniciado el proceso de Justicia y Paz. Los ítems generales que hacen parte de este informe fueron presentados, en consecuencia, a un número muy significativo de fiscales prevenientes de las distintas sedes regionales que componen la Unidad de Justicia y Paz.

### **Área de desarme, desmovilización y reintegración**

En la primera etapa de diagnóstico (mayo-julio de 2008), se identificaron los departamentos y regiones más representativos en el proceso de desmovilización y reintegración mediante la aplicación de cuatro criterios (reclutamiento de menores, casos de rearme y número de desmovilizados con respecto a la población residente en un determinado municipio), y se elaboraron las herramientas de trabajo para poder realizar seguimiento sobre el desarrollo y resultados del proceso. Tras concluirse las fases de desarme y desmovilización, el Área de DDR considera necesario realizar una mirada integral sobre los impactos sociales alcanzados en el proceso de reintegración, y determinar si se dan o no las condiciones para la sostenibilidad del proceso y el camino hacia la reconciliación. Para ello, se quiere estudiar los factores determinantes en la resocialización de los excombatientes, considerando los aspectos bio-psico-sociales (en el plano individual, familiar y comunitario), así como las habilidades y competencias desarrolladas a partir de la formación académica o profesional y el acompañamiento laboral. En este proceso, se contrasta información con la MAPP/OEA, así como con la Policía Nacional y el Ejército Nacional, en materia de rearme.

Tras la identificación de los principales departamentos con desmovilizados, en la segunda etapa operativa (agosto-octubre de 2008), se procedió a la recolección, análisis e interpretación de información sobre formación, trabajo y acompañamiento psico-social, según la información proporcionada por la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica, que también ha diseñado indicadores de seguimiento en la materia, y las entidades locales.

Para el informe de primera fase, el Área ha realizado un estudio sobre el proceso de desmovilización y reintegración en la región Caribe, teniendo en cuenta que es una de las regiones con mayor número de desmovilizados. Se ha analizado la política nacional y local, incluyendo la estrategia de reintegración de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración y los planes de desarrollo departamentales y municipales, así como la articulación interinstitucional y el nivel de participación de los actores implicados, en particular el trabajo realizado por Alcaldías, Centros de Servicios de la ACR y Policía nacional y comunitaria. Para la elaboración del diagnóstico, el equipo realizó visitas al terreno entre agosto y septiembre de 2008, en particular a las regiones en las que se ubican los principales municipios de acogida de desmovilizados en proceso de reintegración.

En la segunda fase, el Área ampliará la cobertura del análisis a nivel nacional para dar seguimiento al proceso de desarme y desmovilización y a las dinámicas dominantes en relación con los nuevos grupos. Igualmente, desarrollará indicadores para medir los resultados alcanzados en formación y capacitación, inserción laboral y acompañamiento psico-social de los participantes en el proceso de reintegración.

### **Área de políticas públicas**

En una primera etapa se procedió a la identificación de las decisiones de política pública relativas a Justicia y Paz, y de los ámbitos y las instancias institucionales de toma de decisiones (abril-mayo 2008), para poder realizar el seguimiento de las políticas públicas dirigidas a proporcionar atención integral a las víctimas, llevar a cabo el análisis de los procesos de recuperación y construcción de su condición de ciudadanos, y examinar las implicaciones de estas decisiones para los actores directos, víctimas y desmovilizados, la sociedad y las instituciones en general.

En particular, el Área analiza las relaciones entre el ejecutivo y las Cortes en la implementación de políticas públicas relativas a la aplicación de la Ley de Justicia y Paz; la política carcelaria; tierras, (incluyendo restitución, reasignación, protección y subsidios, entre otros factores), tanto para las víctimas del conflicto armado como para

los desmovilizados en el marco de la Ley; extradición, en particular con respecto a los postulados en Justicia y Paz, y parapoltica, así como las políticas de verdad, restitución, reparación individual, reparación colectiva, rehabilitación y garantías de no repetición.

Entre junio y septiembre de 2008, se llevó a cabo la construcción del sistema de información, recopilándose información de las instituciones, para llevar a cabo un análisis de los aspectos institucionales de logística, coordinación y cooperación institucional e interinstitucional, procesos administrativos, técnica jurídica y procedimientos, así como de las políticas que han perjudicado o favorecido el proceso de Justicia y Paz, de acuerdo a los ámbitos de política pública definidos previamente.

El seguimiento se ha desarrollado a través de la recolección, sistematización y análisis de información periódica al conjunto de decisiones que el gobierno, a través de resoluciones, decretos y políticas propiamente dichas, tomó en sus distintas instancias ministeriales y los organismos descentralizados (adsritos o vinculados). Así mismo, se prevé obtener información de fuentes primarias a través de la aplicación de una herramienta de investigación cualitativa y cuantitativa, relativa a la percepción de las víctimas sobre las políticas implementadas en materia de reparación.

### **Área de víctimas**

Si bien se trata de un tema transversal en el que las áreas han trabajado desde sus perspectivas particulares, la creación de un Área específica se encuentra actualmente en fase de diseño. Junto con organizaciones de víctimas representativas de los diferentes sectores y regiones, el Observatorio ha comenzado un trabajo de identificación de los indicadores de seguimiento y valoración que desde la perspectiva de las víctimas deben ser determinantes a la hora de establecer si el proceso en general ha contribuido a la realización de sus derechos y en qué temas en particular deben concentrarse los esfuerzos para que cumpla con el mandato constitucional y sus expectativas. La idea es abordar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, teniendo en cuenta la ponderación que hacen las víctimas de sus diferentes aspectos, los riesgos y los obstáculos para su efectividad.





El Observatorio nace con una vocación práctica. Con el propósito de dar seguimiento y acompañar los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), así como los de regulación y aplicación de la Ley de Justicia y Paz, que rige el enjuiciamiento y busca facilitar la reincorporación de los desmovilizados de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas. Surge tras constatar, por un lado, que una lectura y comprensión cabales en ámbitos internacionales, de la Ley y su implementación, requería de un seguimiento riguroso e independiente y, por otro lado, el interés de la sociedad colombiana y las instituciones nacionales, en hacer visible el proceso en toda su complejidad y buscar respuestas oportunas a los posibles obstáculos, aprendiendo de las buenas prácticas y experiencias de éxito en el ámbito nacional y en otros contextos.

El Observatorio cuenta entre sus propósitos el de aportar una mirada pausada, externa e independiente, que contribuya con sugerencias novedosas y alternativas derivadas de otras experiencias y otros contextos. Busca también, acompañar el proceso y tener un impacto en su desarrollo a través de recomendaciones concretas y aportaciones técnicas especializadas con el fin de contribuir a la conformidad del proceso con estándares en materia de justicia de transición, reincorporación a la vida civil, derecho penal internacional y los derechos a la verdad y la reparación. Será también, como lo ha pretendido el CITpax desde sus inicios, un espacio de intercambio y diálogo, de búsqueda de puntos de encuentro entre posiciones opuestas en temas alrededor del proceso. Será, por último, una vía de canalización de otros proyectos que respondan a demandas concretas en el marco de Justicia y Paz.

Este informe es el producto de un trabajo de investigación esforzada y un análisis riguroso. Pero sobre todo, en tiempos donde ni la estadística ni el ejercicio empírico garantizan verdades, y en contextos de tanta complejidad y escenarios inevitablemente politizados, es también el producto de una serie de difíciles y delicados equilibrios. Observar es un esfuerzo de aproximación objetiva. Pero la observación es innegablemente un ejercicio activo y no puede ser neutral. En nuestro caso, apostamos por el proceso, si bien creemos que se juega a diario su legitimidad y debe cumplir con requisitos muy exigentes.

En este informe de la primera fase del Observatorio, el Área de Justicia recoge las principales conclusiones, de fondo y operativas, derivadas de la asistencia y relatoría de cincuenta versiones libres en Bogotá, Barranquilla y Medellín. El Área de DDR hace un diagnóstico, a partir de entrevistas a autoridades locales, de policía y centros de servicio de la Alta Consejería para la Reintegración, de la situación de la región Caribe tanto en relación con la desmovilización, como con la apropiación a nivel local del proceso de reincorporación. El Área de Políticas Públicas, finalmente, hace una valoración del proceso observando los cursos de acción que desde el gobierno y las diferentes ramas del poder público se han trazado y que han terminado por fortalecer o debilitar el adecuado desarrollo del proceso. Incluye una contribución especial que analiza la política de tierras en el marco de la ley de Justicia y Paz.



**CITpax**  
CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ

Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax  
C/ Felipe IV, 5 – Bajo izq. 28014 – Madrid, España  
Tel.: +34 91 523 74 52. Fax: +34 91 524 00 67  
Mail: [toledopax@toledopax.org](mailto:toledopax@toledopax.org)  
[www.citpax.org](http://www.citpax.org)

Observatorio sobre DDR y la Ley de Justicia y Paz  
Calle 79 B N° 8 - 11. Bogotá. Colombia  
Tel.: +57 1 317 81 34  
Mail: [info@citpaxobservatorio.org](mailto:info@citpaxobservatorio.org)