

Diez años después: Balance del proceso penal especial de Justicia y Paz

Contenido

Introducción	2
1. Aproximación cuantitativa al estado actual del proceso penal especial de Justicia y Paz	3
2. Diez años después: balance del proceso penal especial de Justicia y Paz	11
2.1. El universo de persecución penal: postulación y priorización	12
2.1.1. La necesidad de la priorización en contextos de post conflicto	12
2.1.2. La determinación no estratégica del universo objeto de judicialización	13
2.1.3. Un nuevo <i>Plan de Investigación Priorizada</i> para Justicia y Paz: concentración en los máximos responsables	15
2.2. El enfoque de investigación y la calidad de la verdad judicial: una priorización que facilite la identificación de contextos y patrones de macro-criminalidad	18
2.2.1. Los resultados de Justicia y Paz en sus primeros 7 años: persecución penal de rangos medios y bajos en lógica “hecho a hecho”	19
2.2.2. La reforma introducida por la Ley 1592 en relación con la priorización de casos y la investigación en lógica de determinación de contextos y patrones de macro-criminalidad	22
2.2.3. Cambio en la lógica de investigación y judicialización: avances recientes y retos	23
2.3. El ritmo del proceso de Justicia y Paz: un incremento sustantivo en la producción de fallos a partir de la expedición de la Ley 1592 de 2012	26
2.4. Garantizar el derecho de las víctimas a una reparación adecuada, pronta y efectiva	29
2.4.1. Los primeros años de la reparación en el marco del proceso penal especial	29
2.4.2. La articulación del esquema judicial y administrativo: una iniciativa truncada que deja desafíos estructurales para la reparación	32
2.5. Cumplir con la expectativa legítima de los postulados de obtener la libertad después de 8 años de reclusión y promover la reincorporación adecuada a la vida civil y en condiciones de seguridad	36
2.5.1. Las dificultades para recobrar la libertad aún después de 8 años de reclusión	36
2.5.2. Volviendo a la vida civil: protección y reintegración para culminar un proceso exitoso de Justicia y Paz	39
3. Lecciones básicas de Justicia y Paz para la rendición de cuentas en un nuevo arreglo de justicia transicional	43

Introducción

El 25 de julio se cumplen 10 años de la expedición de la Ley 975 de 2005, mejor conocida como Ley de Justicia y Paz. El proceso penal especial de Justicia y Paz se convirtió en una de las piezas centrales del arreglo colombiano de justicia transicional y, a nivel mundial, en un caso de estudio obligatorio para este campo de conocimiento. Justicia y Paz ha demostrado que sí es posible hacer justicia doméstica por los crímenes atroces en el marco del conflicto; pero al tiempo ha mostrado los enormes desafíos de pretender investigar, juzgar y sancionar a un universo de más de 5000 perpetradores por más de 370.000 hechos. Ha mostrado cómo las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas se han comprometido con la administración de justicia y, al tiempo, ha evidenciado las inmensas dificultades de reparar a casi 300.000 víctimas sobrevivientes en el marco del proceso penal.

¿Ha sido Justicia y Paz un éxito o un fracaso? ¿Cuáles son sus aciertos? ¿Cuáles sus errores? ¿Cuál ha sido su contribución para recuperar la confianza de las víctimas en la administración de justicia? ¿Ha logrado aportar a la vigencia del estado de derecho en los territorios más afectados por la violencia? ¿Cuáles son los impactos de la verdad que se ha producido en justicia y paz? ¿Cuáles son las perspectivas para la reparación de las víctimas en el marco de ese proceso? ¿Cuáles son las enseñanzas de justicia y paz para la formulación de nuevas herramientas de justicia transicional? ¿Qué podríamos replicar y qué debemos evitar? Estas son unas de las principales preguntas que guían la evaluación que conduce el Ministerio de Justicia de la implementación de la Ley de Justicia y Paz.

La reflexión sobre los logros, desafíos y lecciones de Justicia y Paz debe ocupar un espacio importante en la agenda pública sobre la administración de justicia en Colombia, por dos razones fundamentales. Primero, porque ha significado el esfuerzo más importante de persecución penal de hechos que bien pueden constituir crímenes internacionales, por parte de nuestra administración de justicia. Segundo, porque ofrece muchas lecciones para el diseño y puesta en marcha de una nueva estrategia judicial de rendición de cuentas en el marco de lo que puede ser el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que se acuerde en el proceso de Paz de La Habana.

El Ministerio de Justicia y del Derecho está empeñado en hacer una evaluación de impacto del proceso penal especial de Justicia y Paz, con base en nueva evidencia empírica cuantitativa y cualitativa. Este trabajo es un primer paso en esa dirección. Se trata de un balance de Justicia y Paz a partir, de una parte, de la información que reposa en el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional cuya Secretaría Técnica ejerce este Ministerio y, de otra, de la lectura y revisión sistemática de todas las sentencias proferidas en el marco de dicho proceso penal especial. Los datos que provienen de ambas fuentes principales se han interpretado en el marco de la participación de este Ministerio en varios escenarios de coordinación interinstitucional.

El documento está dividido en dos grandes partes: i) una Aproximación cuantitativa al estado actual del proceso penal especial de Justicia y Paz y ii) el balance propiamente dicho de Justicia y Paz. A su vez, el *Balance* se organiza en función de cinco ejes temáticos: (i) la determinación del universo de persecución penal; (ii) el enfoque de investigación y la calidad de la verdad judicial obtenida dentro del proceso de Justicia y Paz; (iii) el ritmo del proceso; (iv) la garantía del derecho de las víctimas a una reparación, pronta, adecuada y efectiva; y (v) la libertad, protección y reintegración como condiciones de cierre del proceso. Para cada uno de estos temas se revisa el estado de la cuestión antes y después de la expedición de la Ley 1592 de 2012. A

manera de conclusión, el último aparte propone las 10 lecciones básicas de Justicia y Paz para la rendición de cuentas en un nuevo arreglo de justicia transicional.

1. Aproximación cuantitativa al estado actual del proceso penal especial de Justicia y Paz

Desde el 2005, la Ley de Justicia y Paz ha funcionado como el principal instrumento de justicia transicional para la rendición de cuentas en sede penal de los excombatientes paramilitares que cometieron crímenes graves en el curso del conflicto armado interno. Una aproximación actual al procedimiento da cuenta de la judicialización de 370.954 hechos delictivos cometidos en contra de 487.634 víctimas. De igual manera, se han declarado como responsables de estos hechos a 115 ex combatientes paramilitares, incluyendo 73 comandantes; más de 25.742 víctimas han sido reconocidas judicialmente en 30 sentencias.

Para profundizar en esta visión general del proceso se presenta a continuación información relacionada, en primer lugar, con las personas que fueron postuladas al procedimiento y que tienen la expectativa de obtener (o ya han obtenido) el beneficio de la pena alternativa. En segundo lugar, se expone la información relativa a las víctimas que se acercaron al procedimiento buscando justicia. Posteriormente, se presenta la información que reposa en las bases de datos institucionales sobre los delitos registrados y el estado actual de la judicialización correspondiente. Finalmente, se presentan algunas cifras sobre el estado de los procesos de reparación, particularmente de las víctimas que han sido reconocidas en sentencia. La presente información es tomada del Sistema Interinstitucional de Información de Justicia Transicional (SIIJT), administrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con corte a mayo 31 de 2015.

En relación con las personas responsables de las conductas que se investigan dentro de Justicia y Paz, se encuentra que de un total de 56.319 desmovilizados a nivel nacional, 31.472 se desmovilizaron de manera colectiva y 24.847 de manera individual. De este universo, 5.003 personas han sido postuladas a la Ley de Justicia y Paz para acceder al beneficio jurídico de la pena alternativa. De este total, 4.518 son excombatientes de estructuras paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia) y 485 de grupos guerrilleros¹. En relación con las personas postuladas encontramos que 35 tienen la condición de miembros representantes del grupo en negociaciones de paz², todos ellos ex combatientes de grupos paramilitares. Igualmente se puede identificar que 4.822 son hombres y 181 son mujeres.

A continuación se presentan cuatro gráficas que contienen los rasgos principales de la población postulada a Justicia y Paz: tipo de desmovilización, grupo armado al cual pertenecieron y sexo.

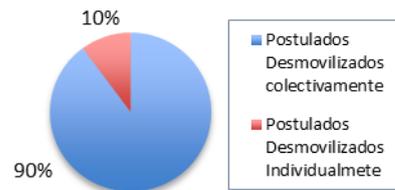
¹ De los cuales, 490 pertenecieron a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP); 18 al Ejército Revolucionario Guevarista (ERG); 15 al Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP); 22 al Ejército Popular de Liberación (EPL) y 64 al Ejército de Liberación Nacional (ELN).

² De ellos, se postularon al procedimiento 27 personas y 15 de ellas han sido condenados.

Personas postuladas frente a total de personas desmovilizadas



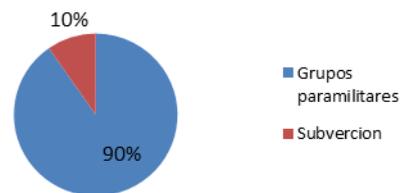
Tipo de desmovilización de los postulados



Personas postuladas discriminadas por sexo



Postulados por grupo armado



Si bien la postulación es un acto administrativo que depende del Gobierno nacional y es la puerta de acceso a Justicia y Paz, este simple hecho no garantiza la permanencia en el proceso. Es por esto que si bien se tiene un universo de más de 5.003 personas postuladas, 2.147 de ellas se encuentran inactivas, es decir, a pesar de que iniciaron su proceso, en la actualidad no participan dentro de él. De acuerdo con la Ley de Justicia y Paz, las causas por las cuales una persona deja de participar en el proceso son: (i) la exclusión por incumplimiento de los requisitos de acceso y permanencia, generalmente relacionados con la no colaboración con la justicia y la no garantía de los derechos de las víctimas; (ii) la no ratificación de la intención de participar en el procedimiento; (iii) la renuncia expresa a continuar participando; (iv) la renuencia a participar y (v) el fallecimiento. La no continuación de un postulado en el proceso de Justicia y Paz por alguna de estas causales debe ser reconocida judicialmente por la autoridad competente (Fiscalía o Tribunal Superior de Distrito Judicial).

Del universo de postulados activos, hasta junio de 2015, fueron condenadas en primera instancia 115 personas y 15 en segunda instancia. De estos condenados, 67 tuvieron la calidad de comandantes de las estructuras criminales de las que hacían parte³. En estas sentencias condenatorias se ha reconocido la comisión de 18.222 conductas punibles (las cuales involucran violaciones graves a los derechos humanos como, por ejemplo, desplazamientos forzados, homicidios, desapariciones forzadas, reclutamientos de niños y niñas y actos constitutivos de violencia sexual⁴), que afectaron a 25.742 víctimas (que se encuentran en proceso de reparación).

En relación con la situación jurídica de los postulados, 1.759 de ellos se encuentran actualmente privados de la libertad⁵. El sistema carcelario ha adecuado 9 pabellones

³ Pueden ser comandantes de escuadra, frente, casco urbano o bloques.

⁴ Consejo Superior de la Judicatura, Informe de sentencias proferidas por las relatorías de las salas de Justicia y Paz de Bogotá, Medellín y Barranquilla, 15 de octubre de 2014.

⁵ Esta información fue tomada de la matriz elaborada por la Sub Mesa Técnica de proyección de cifras y libertades a corte marzo de 2015.

especiales de Justicia y Paz⁶ para recluir a estos internos. Ellos cuentan con unas condiciones especiales de reclusión, relacionadas –principalmente- con un régimen diferenciado de visitas, acceso a la información vía internet e ingreso y uso de elementos electrodomésticos. Si bien estos internos participan en las actividades generales de resocialización administradas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el Ministerio de Justicia y del Derecho ha diseñado e implementado un programa especial de resocialización para excombatientes⁷ del cual hacen (o han hecho parte) 1.107 personas (1.063 hombres y 44 mujeres).

A continuación se presentan dos gráficas en donde se ilustra, de una parte la concentración de postulados privados de la libertad en el país y el porcentaje de personas vinculadas al programa de resocialización del Ministerio de Justicia.



Dado que llevamos una década de implementación del procedimiento de Justicia y Paz y el máximo de la pena privativa de la libertad establecida es de 8 años, 40 de los postulados recientemente han recobrado su libertad⁸; de ellos sólo uno fue comandante de la estructura criminal⁹. Todas las personas que recobran su libertad dentro de este procedimiento

deben hacer parte de la *ruta de reintegración* diseñada especialmente para ellos por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Grupos y Personas Alzadas en Armas (ACR). Por las características particulares de esta población, se crearon procedimientos especiales de reintegración y protección¹⁰ que les permita una reinserción adecuada a la vida civil.

Finalmente, 22 postulados a la Ley de Justicia y Paz que tuvieron el estatus de comandantes dentro de la estructura, han sido extraditados. Ellos están siendo judicializados por las autoridades de Estados Unidos de América (en ciudades como Miami, Washington, Columbia, entre otras) principalmente por el delito de narcotráfico. De estos comandantes, 10 cuentan con condenas en el procedimiento penal de los

⁶ En Bogotá (COMEB Picota), Itagüí (EPC La Paz), Barranquilla (EC La Modelo), Bucaramanga (EPMSC La Modelo), Cúcuta (COCUC), Chiquinquirá (EPMSC Chiquinquirá), Espinal (EPMSC Espinal), Montería (EPMSC Montería) y Palmira (EPAMSCAS Palmira)

⁷ Este programa fue diseñado por la Universidad de los Andes y el Ministerio de Justicia luego de haber visitado todos los pabellones de Justicia y Paz del país y contempla cuatro componentes para ser implementados con los excombatientes: 1. Ruta jurídica y puente a la vida libre, 2. Derechos Humanos y Justicia Restaurativa, 3. Emprendimiento Empresarial y 4. Atención psicosocial.

⁸ Estos postulados están hoy libres en aplicación de las figuras jurídicas de la libertad a prueba o de la sustitución de la medida de aseguramiento.

⁹ Rodrigo Pérez Alzate, alias "Julián Bolívar", comandante del Bloque Central Bolívar.

¹⁰ En términos de la protección a estas personas se está en proceso de expedición de un decreto reglamentario que especifique las competencias y mecanismos concretos para brindar protección a estas personas.

EEUU, 4 están en proceso de deportación y 5 han sido condenados dentro del procedimiento de Justicia y Paz.

En relación con las víctimas, 487.634 personas se encuentran registradas por la Fiscalía General de la Nación (FGN), ya sea como víctimas directas o como víctimas indirectas. De ellas, 188.389 son víctimas directas de homicidio. Las demás son víctimas directas de otros crímenes y familiares tanto de personas fallecidas o desaparecidas como de las víctimas directas de otros delitos. Del total de víctimas registradas, el 26,2% son mujeres (127.998) y el 73,1% son hombres (356.615)¹¹. Desde una perspectiva etárea se tiene que al momento del hecho victimizante, 55.830 personas eran menores de edad; 318.840 eran adultas; 29.541 eran adultos mayores¹² y 83.423 personas no reportaron su edad al momento de la ocurrencia del hecho.

En relación con los departamentos del país en donde se pusieron en conocimiento registros de hechos atribuibles que daban cuenta de victimizaciones, se encuentran, en su orden: Antioquia con 121.756 registros, Bogotá con 59.497 registros, César con 34.681 registros, Magdalena con 33.398 formatos y Santander con 29.269 registros. Aunque no puede hacerse una relación directa, sí puede decirse que el número de registros atribuibles que se encuentran en cada región deja ver el nivel de victimización como consecuencia del accionar armado de los grupos que se sometieron a la Ley de Justicia y Paz. En el siguiente mapa puede verse el impacto geográfico de la victimización que está siendo judicializada bajo la Ley de Justicia y Paz.

Registro de víctimas en el proceso de Justicia y Paz

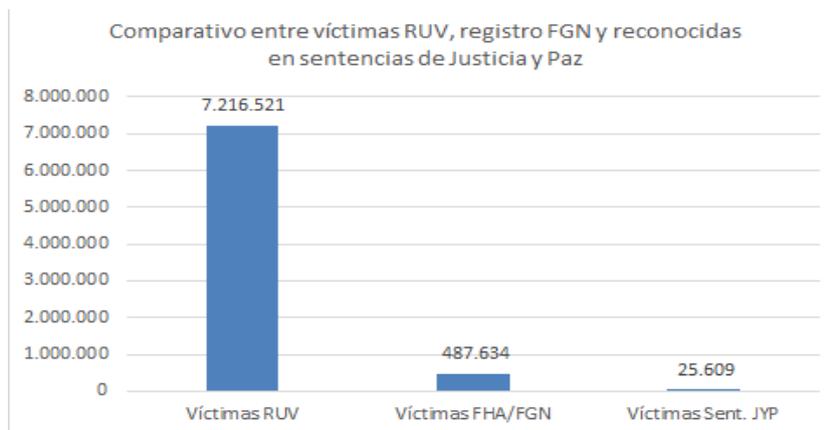


El número de víctimas registradas por la FGN es considerable si se tiene en cuenta que a mayo 31 de 2015 se tenían registradas 7.216.521 personas como víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Si bien en este registro se incluyen las personas que buscan reparación por la vía administrativa (Ley 1448 de 2011) y por Justicia y Paz se busca la reparación por la vía judicial, la comparación de las cifras da una

¹¹ No se cuenta con el registro del 0.61% (3.021).

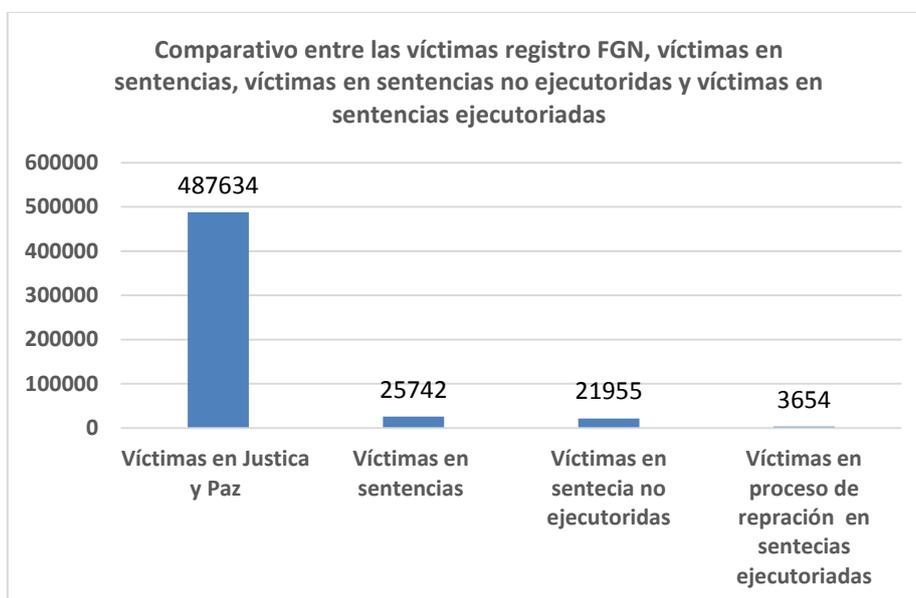
¹² Adulto mayor es aquella persona que supera los 60 años de conformidad con el artículo 7 literal "b" de Ley 1276 de 2009.

imagen sobre la magnitud de la victimización que busca esclarecerse y repararse dentro de Justicia y Paz.



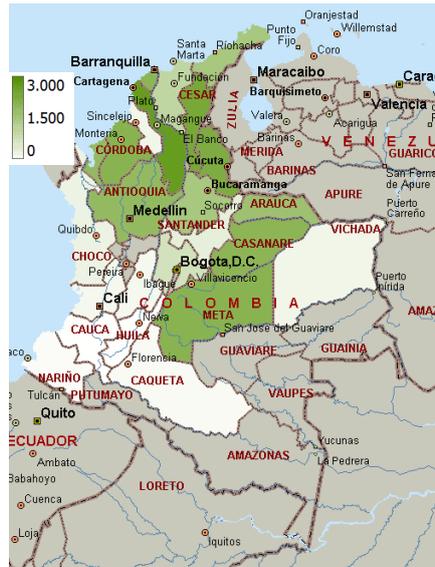
Adicionalmente, de los *Registros de Hechos Atribuibles* diligenciados, puede decirse que la victimización del 76% de las personas registradas en Justicia y Paz es atribuida al actuar de grupos paramilitares y el 25% al actuar de grupos subversivos y otros actores no identificados específicamente.

En términos de *reconocimiento judicial*, 25.742 víctimas (directas e indirectas) han sido reconocidas en 30 sentencias. De ellas, 3.654 han sido reconocidas en 14 sentencias ejecutoriadas, lo que quiere decir que se encuentran en proceso de reparación. Las restantes 21.955 se encuentran a la espera de una decisión en firme para que se pueda iniciar el proceso de reparación.



Si se toman en cuenta los departamentos en donde se produjeron victimizaciones que ya han sido objeto de pronunciamiento judicial, se tiene que aquellos con mayor concentración de víctimas reconocidas en sentencias son Antioquia, Córdoba, César, Santander, Arauca, Casanare y Meta. Esto puede verse claramente en la siguiente gráfica.

Concentración de víctimas reconocidas en sentencias de Justicia y Paz



De igual manera, atendiendo a un análisis temporal de las victimizaciones que están siendo investigadas en Justicia y Paz, se encuentra la existencia de un pico en la cantidad de presuntos delitos cometidos entre 1999 y 2002, y un descenso desde 2003 hasta hoy, alcanzando en el periodo comprendido entre el 2007 y el 2010 el número más bajo. El punto de descenso de las estadísticas es coincidente con el inicio de los diálogos con los grupos paramilitares y el inicio de las desmovilizaciones colectivas¹³. En la siguiente tabla se encuentra esta información de manera detallada:

Periodo de victimización por cuatrienio	Conductas que se encuentran en proceso de investigación
Antes de 1991	25.126
1991-1994	29.479
1995-1998	70.419
1999-2002	128.673
2003-2006	72.085
2007-2010	8.869
2011-2012	293

Finalmente, de las víctimas que hasta hoy se han acercado para hacer parte de este proceso, 466.405 se reconocieron como particulares; 6.940 tenían la calidad de miembros de a Fuerzas Armadas (FFAA) y de Policía Nacional; 903 líderes de organizaciones comunitarias; 680 concejales; 294 sindicalistas; 180 servidores públicos 108 periodistas y 39 miembros de la Unión Patriótica (UP)¹⁴.

En relación con los hechos¹⁵ reportados y los delitos investigados e identificados durante estos 10 años, la FGN ha registrado la existencia de 370.954 hechos y 334.944 conductas delictivas, de los cuales 18.222 han sido reconocidos en sentencia de primera instancia. A continuación se puede ver en forma gráfica la distribución regional de hechos y delitos.

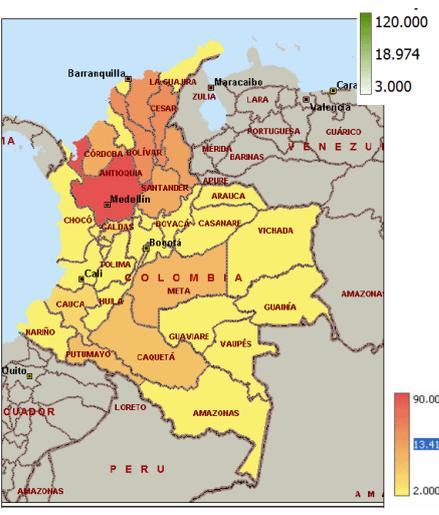
Concentración de hechos perpetrados por
GOAML

Concentración de delitos perpetrados por
GOAML reconocidos en sentencia de primera instancia

¹³ Con la expedición del Decreto 3360 de 2003, se generan las condiciones para iniciar los diálogos con los grupos paramilitares, desmovilizándose el Bloque Cacique Nutibara en Noviembre de ese mismo año.

¹⁴ Adicionalmente, 12.085 personas se reportan en la categoría otros que incluye, por ejemplo, docentes, embajadores o habitantes de la calle.

¹⁵ En esta sección, cuando se hace referencia a hechos, se entiende por esta categoría conjunto de conductas típicas o no, relacionadas con el actuar de un grupo armado al margen de la ley. De conformidad con lo reportado por la FGN al SIJIT.



en

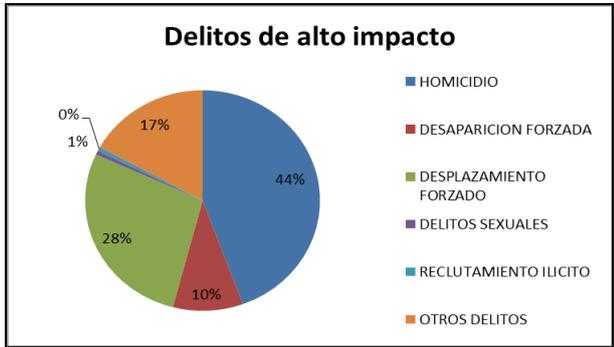


Adicionalmente, se han compulsado 15.491 copias a la justicia ordinaria por hechos que se refieren a la participación de terceros en la comisión de los delitos. Igualmente, se han reportado 4.219 fosas halladas, en las cuales han sido encontrados 5.616

cadáveres (de ellos 561 cuentan con posible identidad y 2.604

con identidad plena).

Del total de delitos registrados por la FGN se identifican 5 clases con alto impacto en la población víctima¹⁶, bien por su significación social o bien por su cantidad, siendo estos: homicidio (con 216.623 reportes), desplazamiento forzado (con 135.482 reportes), desaparición forzada (con 47.109 reportes), delitos sexuales (con 2.935 reportes) y reclutamiento ilícito (con 2.884 reportes).



Ahora bien, las cifras sobre el avance de la **implementación de la Ley de Justicia y Paz en términos de actuaciones procesales** dan cuenta del nivel de judicialización de los delitos mencionados anteriormente. Actualmente, se cuenta con 6.712 versiones libres¹⁷, de las cuales han resultado 2.344 solicitudes de imputación de cargos y 768 formulaciones de cargos. Igualmente, se han iniciado 59 incidentes de reparación (reparación integral o de identificación de afectaciones¹⁸) de los cuales han

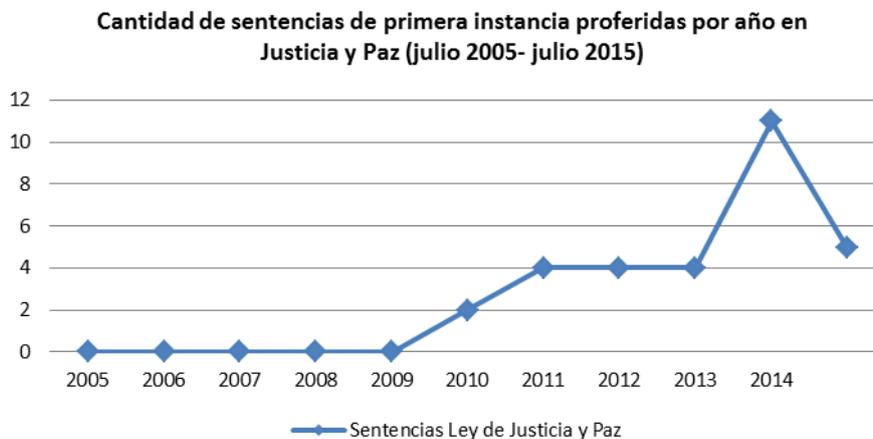
¹⁶ Estos delitos son aquellos que la FGN ha identificado como de mayor impacto, razón por la cual ha utilizado estos tipos penales para la construcción de los patrones de macrocriminalidad.

¹⁷ Esta cifra corresponde a versiones libres que han sido finalizadas, que se encuentran en curso e incluye la estadística sobre versiones libres que fueron iniciadas pero el postulado no se ratificó en su intención de continuar en el proceso y por lo tanto fueron cerradas de manera inmediata.

¹⁸ Es necesario precisar que la figura de *Incidente de Reparación Integral* fue modificada por la Ley 1592 de 2012, norma con la que se introdujo el *Incidente de Identificación de Afectaciones Causadas*. Sin embargo las sentencias C-180, C-286 y C-287, proferidas por la Corte Constitucional, declararon la inexecutable de la Ley 1592 de 2012 en este aspecto y consecuentemente revivieron el Incidente de Reparación Integral.

terminado por lo menos 30¹⁹. En este mismo sentido, se cuenta con 30 sentencias de primera instancia y 14 de segunda instancia.

A continuación se ve gráficamente la evolución que ha tenido el proceso de expedición de sentencias en los últimos 10 años.



Finalmente, en relación con el **derecho a la reparación de las víctimas** se puede evidenciar que se aumentó considerablemente el número de víctimas reconocidas en las sentencias durante los últimos tres años. De 2005 a 2012 se habían reconocido 3.753 víctimas en las 10 sentencias. Desde 2012 a 2015 se han reconocido 21.989 víctimas en 20 sentencias. El aumento de víctimas reconocidas en las sentencias de justicia y paz es de un 586%. A pesar de este avance, del total de víctimas inscritas en el registro de víctimas de la Fiscalía, sólo el 5% corresponden a las víctimas reconocidas en las sentencias de Justicia y Paz. Quedando un 95 % de víctimas por ser reconocidas en los fallos judiciales.

En términos de indemnizaciones, se ha gastado un total de \$67.751.695.112 en pagos efectivos a las víctimas reconocidas en las sentencias ejecutoriadas, de los cuales sólo un 6% ha sido pagado por dineros provenientes de los postulados, siendo el Estado el mayor aportante en estas reparaciones con un 93%.

¹⁹ Estos 30 incidentes ya fueron recogidos en sentencias de primera instancia.

2. Diez años después: balance del proceso penal especial de Justicia y Paz

La expedición de la Ley 975 de 2005 y sus primeras reglamentaciones generaron fuertes polémicas. Los primeros y principales aspectos que suscitaron críticas y resistencia fueron, entre otros: la alegada falta de contribución al establecimiento de la verdad histórica por parte del procedimiento de justicia y paz²⁰; las falencias y cierto grado de improvisación en los procedimientos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR)²¹; los insuficientes mecanismos institucionales disponibles para implementar el proceso de judicialización de las graves violaciones cometidas²²; y, el precario énfasis del texto original de la Ley de Justicia y Paz en relación con la reparación y participación de las víctimas²³. Estos factores contribuyeron a que las primeras puestas en escena de la Ley 975 de 2005 fueran altamente controversiales.

Durante los primeros años de implementación se registró cierto escepticismo en relación con la posibilidad real de cumplir las expectativas que la Ley había creado. Si bien los pronunciamientos de la Corte Constitucional, así como el desarrollo de las primeras audiencias judiciales, redujeron las críticas, y la dotaron de mayor legitimidad y aceptabilidad²⁴, lo cierto es que los informes y evaluaciones de la época develan escepticismo e inconformismo²⁵. Ello se debía, entre otros factores, a los insuficientes resultados finales alcanzados (imputaciones, acusaciones y sentencias)²⁶, los obstáculos para la participación de las víctimas²⁷, la falta de coordinación inter-institucional e intra-institucional²⁸, y la ineficiencia del diseño procesal de justicia y paz²⁹.

Tales factores explican que, aproximadamente tras 5 años de vigencia, el balance sobre la Ley de Justicia y Paz fuera, por decir lo menos, preocupante. Además de los elementos ya mencionados, los informes y evaluaciones publicados entre el 2010 y el 2012 dan cuenta de dicha situación. De un lado, el enorme universo de presuntos responsables y graves crímenes a judicializarse contrastaba con la falta de una política de priorización³⁰. De otro lado, los escasos y magros resultados de la estrategia de investigación judicial individual, propia de los procesos penales ordinarios, ponía de presente la necesidad de un modelo de investigación orientado al esclarecimiento de patrones³¹. Asimismo, las dificultades procesales³², la falta de herramientas para garantizar la contribución efectiva de los postulados al proceso³³, las primeras experiencias de trámite del incidente de reparación a las víctimas³⁴, entre otras, eran cuestiones comunes sobre las que alertaban los informes y evaluaciones de justicia y paz.

²⁰ CIDH. *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Aplicación y el Alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*. 2006.

²¹ Procuraduría General de la Nación. *Control Preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en materia de Reinserción y Desmovilización*. 2008 y 2009. Cfr. *Informes del Centro Internacional de Toledo para la Paz*. 2008 y 2009.

²² CIDH. *Informe sobre la Implementación de la Ley de Justicia y Paz: Etapas iniciales del Proceso de Desmovilización de las AUC y Primeras Diligencias Judiciales*. 2007.

²³ Crisis Group. *Corregir el Curso: Las Víctimas y al Ley de Justicia y Paz en Colombia*. 2006.

²⁴ MAPP-OEA. *Diagnóstico sobre la Aplicabilidad de la Ley 975 De 2005, en el Marco de la Justicia Transicional en Colombia*. 2011.

²⁵ *Id.*

²⁶ PNUD. *Estudio para el levantamiento de la Línea Base del Programa de Fortalecimiento de la Justicia en Colombia, con énfasis en mecanismos de Justicia Transicional y en el funcionamiento del sistema general de Justicia y Paz*. 2011.

²⁷ CNMH. *Justicia y Paz. Los Silencios y Olvidos de la Verdad*. 2012.

²⁸ GIZ- PROFIS. *Procedimiento de la Ley de Justicia y Paz y el Derecho Penal Internacional*. 2010

²⁹ GIZ-PROFIS. *Colombia: Un Nuevo Modelo de Justicia Transicional*. 2011.

³⁰ *Informes del Centro Internacional de Toledo para la Paz*. 2010, 2011 y 2012.

³¹ *Informes Trimestrales y Semestrales del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. 2010, 2011, 2012.

³² Ob. Cit. 9 y 10.

³³ CNMH. *Encuesta Nacional ¿Qué piensan los colombianos después de siete años de Justicia y Paz?* 2012

³⁴ *Id.*

La reforma estructural a la ley 975 adoptada a través de la Ley 1592 de 2012 se propuso abordar dichos aspectos. No es exagerado decir que la ley 1592 constituye un auténtico punto de inflexión para evaluar el proceso de Justicia y Paz, sus aciertos, fallas y retos.

En ese contexto, este estudio se concentra en los siguientes cinco ejes temáticos: (i) la determinación del universo de persecución penal; (ii) el enfoque de investigación y la calidad de la verdad judicial obtenida dentro del proceso de Justicia y Paz; (iii) el ritmo del proceso; (iv) la garantía del derecho de las víctimas a una reparación, pronta, adecuada y efectiva; y (v) la libertad, protección y reintegración como condiciones de cierre del proceso. En cada uno de estos temas se revisará primero cuál era el estado de la cuestión antes de la expedición de la Ley 1592, y luego se examinarán los avances y los retos en el escenario actual.

2.1. El universo de persecución penal: postulación y priorización

Durante los primeros años de implementación de la Ley de Justicia y Paz no existió una definición estratégica del universo de personas a judicializar. La postulación³⁵, puerta de acceso al proceso, se llevó a cabo de manera desorganizada y sin ningún criterio de priorización. Hoy la experiencia ha demostrado que no es posible judicializar a “todos por todo”. Se debe definir el universo de personas a investigar de acuerdo a los objetivos estratégicos que se quieran alcanzar. Dentro de Justicia y Paz se buscó el mayor número posible de desmovilizados para participar en el proceso y se trató por igual a todos los ex combatientes. Posteriormente, con la introducción de la reforma de la Ley 1592 de 2012 hubo un re-direccionamiento hacia la concentración de la acción penal en contra de los máximos responsables. Hoy, si bien la judicialización avanza y se focaliza en las responsabilidades de los que fueron comandantes de las estructuras, persisten algunos retos.

2.1.1. La necesidad de la priorización en contextos de post conflicto

La necesidad de adoptar una estrategia de priorización para la persecución penal en un contexto postconflicto es ampliamente reconocida en la literatura especializada en la materia y en los documentos de trabajo de las Naciones Unidas sobre el tema. La racionalidad de la priorización tiene que ver tanto con cuestiones prácticas, como es el elevado número de presuntos responsables y la limitación de recursos³⁶, como con el objetivo mismo de la justicia penal en un contexto postconflicto.

En relación con las **cuestiones prácticas** debe resaltarse que desde la doctrina internacional se recomienda la adopción de criterios de priorización y selección para la persecución penal. En los Principios de Chicago³⁷ se advierte que, teniendo en cuenta que es imposible investigar a todos los supuestos autores de las violaciones cometidas en un momento determinado, los Estados deben desarrollar estrategias de

³⁵ La postulación está a cargo del Gobierno nacional. En relación con las personas que se desmovilizaron colectivamente la Oficina del Alto Comisionado para la Paz es la encargada de analizar las solicitudes de postulación realizadas por los ex combatientes. Si la desmovilización fue individual, la institución encargada es el Ministerio de Defensa. Ambas instituciones remiten los listados al Ministerio de Justicia quien remite oficialmente la información a la FGN para ésta inicie las versiones libres, primera etapa de naturaleza judicial.

³⁶ En el instrumento sobre Iniciativas de Persecución Penal, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos advierte claramente que los grandes retos para el diseño de una estrategia de investigación y enjuiciamiento en contextos post-conflicto son dos: “i) se cometieron un gran número de crímenes y sólo va a ser posible investigar un universo limitado de los mismos; y ii) cientos, sino miles de personas, pudieron estar involucradas en los crímenes y no será posible investigar a todos los involucrados”. Ante estos retos, el Alto Comisionado recomienda establecer una serie de criterios para identificar y seleccionar a los presuntos responsables que serán investigados y enjuiciados.

³⁷ Conjunto de Principios sobre justicia post-conflicto (conocidos como los Principios de Chicago) propuestos por el experto internacional M. Cherif Bassiouni.

enjuiciamiento que sean específicas al contexto en el que se encuentran y determinar con claridad cuáles autores serán perseguidos y cuáles no, y no podrán utilizar criterios de selección que sean arbitrarios o discriminatorios. De hecho, Bassiouni concluye que los objetivos de la justicia transicional se alcanzan cuando se investiga a los máximos responsables de la planeación y puesta en marcha de las violaciones graves y manifiestas de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario, y no cuando se concentran todos los esfuerzos y recursos en la investigación, juzgamiento, sanción y atribución de la responsabilidad individual.

En relación con el **objetivo más amplio de la justicia penal**, una adecuada estrategia de priorización promueve la reafirmación de los valores centrales del estado de derecho y de la democracia. En este sentido, reafirma la vigencia efectiva de la Constitución y de la ley del Estado por encima de *“la ley de la selva”* o la *“ley del monte”* que normalmente rige en contextos de guerra y bajo la cual los territorios en disputa o bajo control de grupos armados ilegales están en manos de quien tiene el poder de las armas. En un contexto de transición política, la justicia penal adquiere un papel trascendental en la transmisión de dicho mensaje de reafirmación de los valores centrales de la democracia, la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho. Por ello, las estrategias de comunicación y difusión pública del aparato de justicia penal adquieren especial relevancia. Se trata no sólo de producir fallos sino de que éstos tengan un importante impacto público y para conseguirlo, que sean *“traducidos”* a un lenguaje sencillo que puedan comprender los distintos sectores de la sociedad.

En términos concretos, la priorización consiste en un **mejor aprovechamiento de los recursos administrativos y logísticos disponibles a partir de la definición de unos objetivos estratégicos que irradian el quehacer institucional**. Su aplicación garantiza un ejercicio estratégico de las funciones y responsabilidades asignadas conforme a los recursos con los que se cuenta. En el caso de la administración de justicia, su aplicación permite que la gestión del proceso penal responda a los objetivos definidos institucionalmente y no a la iniciativa propia del funcionario a cargo.

La capacidad de respuesta con la que cuenta el aparato de justicia para tramitar un universo tan amplio de delitos complejos y de presuntos perpetradores, como los derivados del conflicto armado, es limitada. Así, los mecanismos de justicia transicional deben dar una respuesta efectiva a partir de la definición de los sujetos y asuntos que deben ser tramitados de acuerdo con la **determinación de las prioridades**. De lo contrario, el trámite de los casos respondería a la dinámica tradicional que consiste en adelantar los procesos conforme al orden de recepción de las denuncias y dándole prioridad a los casos sencillos que podrían avanzar rápidamente y hacer ver más efectiva la gestión.

2.1.2. La determinación no estratégica del universo objeto de judicialización

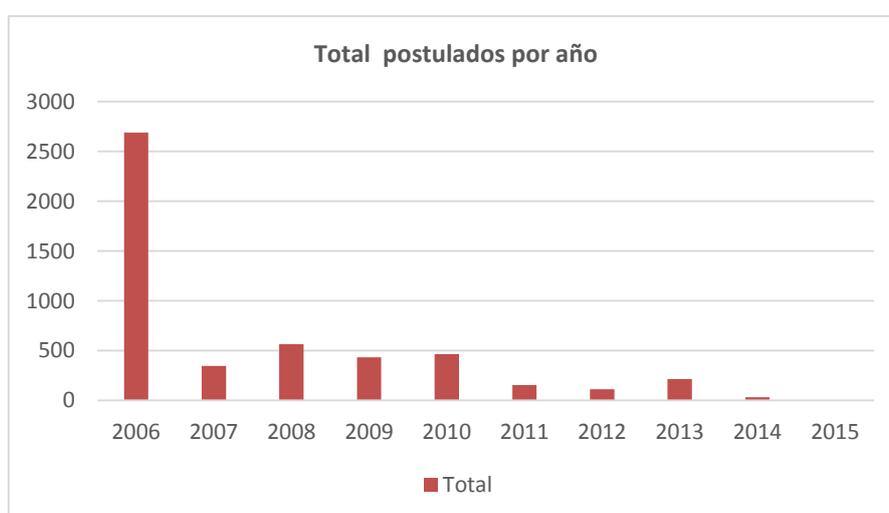
De acuerdo con lo explicado por el entonces Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, en un discurso oficial con ocasión de la conmemoración del segundo aniversario de la Ley 975, su oficina logró motivar a más de mil desmovilizados para que se acogieran a la Ley de Justicia y Paz, aún sin tener ninguna investigación penal en su contra. De acuerdo con el entonces Alto Comisionado para la Paz, la lógica detrás de dicha estrategia fue la de traer al proceso penal de Justicia y Paz a excombatientes que no estaban en el radar de la Fiscalía General de la Nación, como

una manera de demostrar las virtudes de la Ley de Justicia y Paz, basada en la contribución voluntaria a la justicia³⁸.

En consecuencia, en la práctica, fueron postuladas al procedimiento especial ex combatientes de diferentes rangos -desde miembros representantes y comandantes hasta patrulleros. La Ley 975, en su diseño inicial, regulaba el procedimiento desde el momento en que la entonces Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz recibía los nombres de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley dispuestos a contribuir a la consecución de la paz (arts. 10, 11 y 16). Es decir, aquellas personas que fueran oficialmente “postuladas” por parte del Gobierno nacional.

El trámite de postulación por parte del Gobierno fue regulado por los decretos 4760 de 2005, 2898 de 2006 y 4417 de 2006. Sin embargo, esta reglamentación se concentraba, principalmente, en la definición de competencias institucionales y en el establecimiento de algunos requisitos formales a ser cumplidos por las personas que serían postuladas (por ejemplo, manifestar su intención de acogerse a Justicia y Paz y ratificarse de esta decisión en sede judicial)³⁹ y no en los criterios a ser tenidos en cuenta por el Gobierno para decidir quién podría acceder a este procedimiento penal especial. Así, el ejecutivo contaba con amplia discrecionalidad para decidir quién sería postulado al procedimiento y quién no⁴⁰.

En total han sido postuladas 5.003 personas, de las cuales 4.494 se desmovilizaron de manera colectiva y 509 de manera individual. A continuación puede verse de manera gráfica el número de postulaciones que se han realizado por año, discriminada según el carácter de la desmovilización -colectiva o individual-.



³⁸ RESTREPO Luis Carlos, “Balance de un Proceso”. Discurso en el Simposio: “Dos años de la ley de Justicia y Paz”, Bogotá, Universidad Santo Tomás, 25 de Julio de 2007. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2007/julio/documentos/Documento%20de%20Apoyo.pdf>.

³⁹ Decreto 4760 de 2005. Art. 3 “En todo caso será necesario que los desmovilizados hayan manifestado previamente y por escrito ante el Alto Comisionado para la Paz o al Ministro de Defensa, según se trate de desmovilizados colectiva o individualmente, su voluntad de ser postulados para acogerse al procedimiento y beneficios previstos por la Ley 975 de 2005 y declaren bajo la gravedad del juramento su compromiso de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 10 y 11 de esta, según corresponda”.

⁴⁰ Según la Corte Constitucional la elaboración de la lista de postulados le corresponde al Gobierno nacional, según la voluntad que expresa el desmovilizado. Sin embargo, esta voluntad debe poder ser evaluada y contrastada en el trámite del proceso con los requisitos de elegibilidad. Ver: Corte Constitucional, sentencia C-752 de 2013.



Para diciembre de 2012 se encontraban postuladas al procedimiento 4.854 personas. Para esa fecha, eran evidentes los inmensos desafíos de pretender investigar y sancionar a este número de personas por todos y cada uno de los delitos cometidos por ellos. De los 4.854 postulados sólo se había formulado cargos contra 628 y sólo 14 de ellos habían sido condenados. La Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá había proferido 11 sentencias de primera instancia⁴¹ en las cuales habían sido condenados 14 postulados, de las cuales 7⁴² se encontraban en firme. A través de estas sentencias se le atribuyó responsabilidad a 14 militantes, patrulleros y comandantes de los bloques paramilitares del Catatumbo, Montes de María, Vencedores de Arauca, Elmer Cárdenas, Norte, Bananero, Calima, Centauros, Héroes de Granada y los frentes Mártires del Cesar, Fronteras y José Pablo Díaz. En ellas se esclarecieron 2.196 hechos, distribuidos principalmente en desplazamientos forzados (16,9%), reclutamiento forzado de menores (5,8%) y homicidio (15,2%).

Esto quiere decir, en términos cuantitativos, que en siete años de implementación el proceso sólo había alcanzado a cubrir un 0,2%⁴³ de su universo objetivo (en términos de personas condenadas). Podría pensarse que, o bien el proceso había tenido un ritmo muy lento (debido a una serie de factores por determinar), o que la meta inicial era muy alta. O una combinación de ambas cosas. En todo caso corresponde preguntarse por qué y cuáles fueron los criterios para la postulación de ese universo de personas.

2.1.3. Un nuevo *Plan de Investigación Priorizada* para Justicia y Paz: concentración en los máximos responsables

La mejor manera de afrontar los retos de judicializar este amplio y diverso número de postulados es a través de la implementación de una **estrategia de priorización** que parta de un análisis del grupo objetivo para identificar las necesidades más estratégicas y urgentes. De esta manera, es posible determinar el mejor curso de

⁴¹ Una de ellas declarada nula por la Corte Suprema de Justicia (Caso el Loro) en sentencia de radicado 31539 de 31 de julio de 2009.

⁴² 4 sentencias en firme antes de la entrada en vigencia de la 1592 y 3 sentencias más antes de terminar el 2012.

⁴³ De los 4.854 postulados habían sido condenados 14.

acción y metodología investigativa para identificar contextos y patrones de actuación macro-criminal, objetivo último de un adecuado esclarecimiento judicial. Como se verá, la Fiscalía General de la Nación empezó a enfrentar fenómenos de macro-criminalidad a través de estrategias de priorización en el 2012. Primero, en el marco ordinario a través de la creación de un nuevo “Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización” (Directiva 01 de octubre 4 de 2012)⁴⁴, y meses después a través de un *Plan de Investigación Priorizada* en el marco de Justicia y Paz (enero de 2013).

En la Directiva 001 de 2012 de la Fiscalía General de la Nación, se define la priorización como la **“técnica de la investigación penal que permite establecer un orden de atención entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes, con el fin de garantizar, en la mayor medida posible, el goce del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia”**. Así, se busca maximizar el uso de la información y los recursos disponibles⁴⁵.

Atendiendo la doctrina internacional y aún antes de la promulgación de la Ley 1592 de 2012, la Fiscalía General de la Nación ya había tomado la decisión de racionalizar la persecución penal priorizando la investigación de los fenómenos de criminalidad organizada, tanto en el marco del conflicto armado interno, como en sus otras expresiones. En la Directiva No. 01 de octubre de 2012, expedida por el Fiscal General, se crea un nuevo sistema de investigación penal que se enfoca en **la persecución efectiva de los máximos responsables**⁴⁶ de la comisión de crímenes de sistema, perpetrados por aparatos organizados de poder, a efectos de conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición y propender por la reparación”. Como herramienta clave de este nuevo sistema de investigación penal, la Fiscalía General de la Nación creó una nueva Unidad Nacional de Análisis y Contextos, “como instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos”⁴⁷.

⁴⁴ A través de la cual se crea un nuevo sistema de investigación penal enfocado en la persecución efectiva de los máximos responsables de la comisión de crímenes de sistema perpetrados por aparatos organizados de poder. Directiva 001 de la Fiscalía General de la Nación “por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de casos y situaciones y se crea un nuevo sistema de integración penal y de Gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación” página 2.

⁴⁵ Esta directiva asume criterios de priorización de naturaleza subjetiva, objetiva y complementaria. Los criterios subjetivos, toman en consideración las calidades de las víctimas así como la caracterización de los victimarios en los que se incluye la condición de ser máximo responsable o auspiciador del delito. Los criterios objetivos responden al análisis de la clase de delito cometido así como su gravedad y representatividad que da cuenta de actos simbólicos, de terror o de barbarie. Los criterios complementarios incluyen el lugar de comisión de la conducta, la viabilidad y riqueza probatoria del caso así como si éste está siendo tramitado por un organismo internacional. Ver: Directiva 001 de 2012, pág 28. En esta directiva el Fiscal General de la Nación ordena a los jefes de Unidades Nacionales, entre los que se encuentra el jefe de la antigua Unidad Nacional de Justicia y Paz, hoy Dirección de Justicia Transicional, adoptar un plan de acción sobre las situaciones y casos que serán priorizados.

⁴⁶ La FGN ha entendido que la categoría **“máximos responsables”** es un concepto amplio, que se aplica en dos sentidos “(i) aquel que dentro de la estructura de mando y control de la organización delictiva sabía o podía prever razonablemente la perpetración de crímenes en desarrollo de la ejecución de los planes operativos; y (ii) de manera excepcional, se trata de aquellas personas que han cometido delitos particularmente notorios, con independencia de la posición que ocupaban en la organización delictiva”⁴⁶. Fiscalía General de la Nación, Directiva 001 de 2012.

⁴⁷ Es preciso aclarar que existe una gran diferencia entre la selección y la priorización de casos. Así, mientras la primera responde a una estrategia de racionalización del uso de la acción penal que, como lo expresó la Comisión Asesora de Política Criminal del Estado colombiano el 31 de marzo de 2012, puede implicar “renunciar, en forma condicionada, a la investigación penal de ciertos casos y ciertos responsables”⁴⁷; **la priorización, por su parte, responde a un parámetro lógico para ordenar la investigación penal**. Como bien lo establece el artículo 16 de la Ley 1592 de 2012, la priorización implica una concentración de los esfuerzos investigativos, más no una renuncia a la acción penal. Debe aclararse que tanto la selección como la priorización ya fueron declaradas constitucionales por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-579 de 2013. En particular en lo relacionado con la priorización, la Corte Constitucional advirtió que sin perjuicio de la facultad legislativa de establecer criterios de selección, “la propia Constitución atribuye a la Fiscalía [la competencia] para fijar, en desarrollo de la política criminal del Estado, los criterios de priorización.”

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1592 de 2012 se facultó a la FGN para adoptar criterios de priorización –vinculantes y de público conocimiento- en la investigación dentro de Justicia y Paz. Dichos criterios debían ser consignados en un *Plan Integral de Investigación Priorizada*. De igual manera, se estableció en la reforma que “los criterios de priorización estarán dirigidos a esclarecer el patrón de macro-criminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, develar los contextos, las causas y los motivos del mismo, **concentrando los esfuerzos en la investigación de los máximos responsables**”. Este nuevo marco legal supuso un cambio estructural, en donde buena parte de los esfuerzos se dirigen a la persecución penal de los máximos responsables.

El plan de priorización implementado por la Fiscalía, en una primera fase concentró sus esfuerzos en la investigación y judicialización de los 16 comandantes de las principales estructuras⁴⁸, a los cuales se les podría considerar como máximos responsables. De igual manera, la Fiscalía se concentró concretamente en la investigación de los siguientes delitos: desaparición forzada, secuestro, desplazamiento forzado, violencia basada en género y reclutamiento forzado⁴⁹. Estos delitos se completan con el criterio de “hechos de connotación” que incluyen casos destacados por su gravedad y barbarie (además de la representación social de los casos siempre que las víctimas hubieran correspondido con líderes sociales, políticos, periodistas, sindicalistas o defensores de derechos humanos).

El plan estableció como meta radicar imputaciones de cargos por crímenes internacionales en estos casos a más tardar en julio de 2013. En ese mes fueron imputadas las 16 personas identificadas como “máximos responsables”, junto a 207 postulados “mandos medios”. Por supuesto, el objetivo final era obtener la definición del caso a través de sentencia. Sin embargo, para el 2014 la Fiscalía identificó la necesidad de introducir nuevos casos priorizados aplicando la concepción de los máximos responsables a la persecución de 15 estructuras criminales cuyos casos se encontraban rezagados, por lo que expidió una segunda etapa del plan. Se tuvieron en cuenta además los patrones de homicidio, tortura, fuentes de financiación y redes de apoyo. En este año se estableció como límite para presentar las nuevas imputaciones agosto de 2014.

A la fecha, como producto de la aplicación del plan se han dictado 3 sentencias de los 16 casos priorizados de 2013⁵⁰, en las cuales se han condenado a 44 postulados (31 comandantes y 13 rasos) lo que corresponde con el 20% de los proyectados en la primera etapa del plan de priorización.

Frente a los avances de la Fiscalía puede hacerse dos consideraciones adicionales. En primer lugar, la noción “máximo responsable” utilizada en el primer plan de priorización es limitada en la medida en que se entiende por tal a los comandantes de bloques o personas que ocuparon rangos altos dentro de la organización ilegal. Se deja de lado a terceros que si bien no portaron armas dentro de la estructura sí pudieron apoyar o dirigir de diversas maneras su funcionamiento. Si bien es claro que estas personas no pueden ser procesadas dentro de Justicia y Paz por las limitaciones legales existentes, la Fiscalía puede impulsar un ejercicio interno de articulación para que los trámites que se avanzan por compulsa de copias a la justicia ordinaria

⁴⁸ Los cuales corresponden con: Salvatore Mancuso, Rodrigo Tovar Pupo, Carlos Mario Jiménez en conjunto con Rodrigo Pérez Alzate, Luis Eduardo Cifuentes Galindo, Ramiro Vanoy, Arnubio Triana Mahecha, Ramón Isaza, Hevert Veloza, Diego Fernando Murillo, Miguel Mejía Múnera, Edwar Cobos, Hernán Giraldo, Fredy Rendón, Elda Neyis Mosquera, Ely Mejía Mendoza y Olimpo Sánchez.

⁴⁹ Según el Plan de Priorización de la Fiscalía del año 2013.

⁵⁰ Estas sentencias corresponde con los casos de Luis Eduardo Cifuentes Galindo (Bloque Cundinamarca), Salvatore Mancuso Gómez (Bloques Norte y Catatumbo) y Arnubio Triana Mahecha (Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá).

relacionados con estos casos sean tratados bajos las lógicas de investigación que revelen patrones de macro-criminalidad.

En segundo lugar, la categoría de máximos responsables puede limitarse o restringirse “en función de la antigüedad o el rango, no tiene necesariamente que centrarse en las violaciones más atroces ni en los criminales más notorios”⁵¹. En la práctica, superando las limitaciones del ámbito de aplicación de la Ley 975 de 2005, el plan de priorización recurrió a un concepto amplio de máximos responsables, acogiendo el criterio de la Directiva 001 de 2012, al no circunscribirse exclusivamente a los comandantes de las estructuras, sino que incluyó un elenco diverso de postulados que incluyen roles operativos, militares, estratégicos, políticos y financieros, además de aquellos que fueron reconocidos por cometer directamente un número importante de crímenes.

2.2. El enfoque de investigación y la calidad de la verdad judicial: una priorización que facilite la identificación de contextos y patrones de macro-criminalidad

A pesar de importantes guías jurisprudenciales al respecto (Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional), en términos generales la investigación y juzgamiento se venía adelantando a partir de un enfoque de investigación de hechos individuales, que no resultaba adecuado para el esclarecimiento y atribución de responsabilidad por crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado interno. Los grupos armados organizados al margen de la ley son estructuras criminales que desarrollan su actividad de forma colectiva, obedeciendo a una distribución de funciones, de responsabilidades y a una cadena de mando definida. Es así como la investigación concebida en sus inicios en Justicia y Paz no respondía adecuadamente al accionar macro-criminal de los grupos armados al margen de la ley.

Esto tiene relación no sólo con una adecuada judicialización sino con la garantía del derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en general. La satisfacción de este derecho implica la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades⁵². Igualmente tiene que ver con la adopción de herramientas para esclarecer patrones de macro-criminalidad y dar a conocer a la sociedad en su conjunto el contexto, los autores, las causas, los modos y motivos por los que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos⁵³.

En el diseño original de la Ley, y en la implementación que hizo de ella la Fiscalía durante los primeros siete años, no se contemplaron mecanismos que permitieran garantizar esta dimensión del derecho a la verdad. Las primeras investigaciones y sentencias muestran cómo el procedimiento se concibió inicialmente como una estrategia de investigación y juzgamiento concentrada solamente en el establecimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del universo de delitos que se atribuían a los postulados (caso a caso) y no bajo esta lógica compleja⁵⁴.

⁵¹ Informe presentado por el Relator Especial en la promoción de la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, Pablo De Greiff, A/HRC/27/56, 27 de agosto de 2014, párr. 63.

⁵² CortelDH. Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163 párr. 195

⁵³ Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Auto de 21 de septiembre de 2009. Radicado 32022. M.P. Dr. Sigifredo Espinosa Pérez

⁵⁴ Para el 2011, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, insistía en que la implementación de la Ley de Justicia y Paz había impedido develar “el carácter sistemático de los actos cometidos por las organizaciones paramilitares”. De igual manera, la MAPP-OEA, dejaba ver la necesidad de diseñar una estrategia de investigación que permitiera reconstruir los fenómenos criminales masivos. Ver: Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, “Informe de la Alta Comisionada de las

2.2.1. Los resultados de Justicia y Paz en sus primeros 7 años: persecución penal de rangos medios y bajos en lógica “hecho a hecho”

En los primeros años del proceso penal especial se avanzó en las investigaciones respecto a los rangos medios y bajos y no frente a los que podían ser considerados como los máximos responsables. El actuar caso por caso, tal como estaba sucediendo, “hace difícil establecer nexos entre los diferentes casos, detectar patrones y determinar las cadenas de mando, todos ellos elementos esenciales precisamente cuando las transgresiones no son ocurrencias aisladas, sino que se inscriben en un sistema de perpetración de crímenes”⁵⁵.

A pesar de los esfuerzos de algunos fiscales y magistrados, la persecución penal en el marco de la Ley 975 de 2005 se adelantó bajo un enfoque de investigación de hechos individuales aparentemente inconexos que no podía dar cuenta de patrones de macro-criminalidad ni de redes de apoyo y financiamiento. Para diciembre de 2012 se contaba con 14 sentencias contra distintos postulados, no siendo todas ellas en contra de los líderes del grupo ilegal⁵⁶, ni por los delitos más graves⁵⁷. En estos fallos tampoco es posible determinar cuáles son los elementos esenciales de las políticas y planes del grupo armado criminal, ni el contexto de su actuación, tampoco la interacción que tuvo con otros sectores sociales.

De una lectura juiciosa de las primeras 11 sentencias de Justicia y Paz se puede decir que en las primeras investigaciones y fallos se adoptó un enfoque tradicional de la investigación dirigido a esclarecer hechos individualmente considerados aparentemente inconexos. En una segunda etapa, los operadores judiciales desarrollaron una nueva aproximación a la investigación y al juzgamiento dirigida hacia la acumulación de hechos, yendo en la dirección de identificación de algunos patrones de acción criminal en contextos específicos. La comparación entre los primeros fallos y aquellos emitidos hacia el 2012 ilustra claramente el punto. Veamos.

<p>Primera sentencia:</p> <p>marzo 19 de 2009 contra el patrullero Wilson Salazar Carrascal, alias “El Loro”</p>	<p>La primera sentencia de justicia y paz fue emitida el 19 de marzo de 2009 contra el patrullero del Frente Héctor Julio Peinado Becerra, Wilson Salazar Carrascal, alias “El Loro”, condenándolo por el asesinato de tres personas, incluida la entonces candidata a la Alcaldía de San Alberto (Cesar), Aida Cecilia Lasso, y su hija de 13 años, Sindy Paola Rondón, quien trató de defender a su madre de los asesinos. La Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá trató el caso como un homicidio ordinario, sin contextualizarlo dentro de un patrón de violaciones contra líderes políticos y comunitarios y organizaciones de oposición en esa particular región del país. Los hechos no fueron calificados como un evento de un crimen sistemático, ni como un crimen de lesa humanidad ni un crimen de guerra. El Tribunal tampoco reparó en el contexto político electoral del crimen ni en el hecho de que la víctima era una mujer candidata. Sin duda, la decisión fue una oportunidad perdida no sólo en términos de esclarecer y explicar la violencia paramilitar en el contexto político electoral en dicha zona del Departamento del Cesar, sino también en términos de esclarecer la dimensión de género de la violencia paramilitar contra organizaciones sociales y políticas en un contexto donde dominan las relaciones patriarcales.</p> <p>Esta sentencia de primera instancia fue anulada por la Corte Suprema de Justicia. La Corte expresamente advirtió que en el marco de los procesos penales especiales de justicia y paz</p>
--	--

Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”, A/HRC/16/22, 2011, para. 38.a

⁵⁵ Informe presentado por el Relator Especial en la promoción de la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, Pablo De Greiff, A/HRC/27/56, 27 de agosto de 2014, párr. 36, literal f.

⁵⁶ De las 14 personas condenadas para esa fecha, sólo siete de ellos ostentaron algún grado de liderazgo medio dentro del grupo ilegal, siendo ellos: Jorge Iván Zapata Laverde, Edwar Cobos Téllez, Uber Enrique Banquez, José Rubén Peña Tobón, Edgar Ignacio Fierro Flores, Fredy Rendón Herrera y Orlando Zapata Villa.

⁵⁷ Se condenó por homicidios agravados, extorsión y falsedad material en el caso de alias “El Loro” y por concierto para delinquir agravado, fuga de presos, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones y fabricación, tráfico de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas, en el caso de Aramis Machado.

	<p>debería superarse la visión tradicional de los hechos individuales, propia de la justicia penal ordinaria⁵⁸. De acuerdo con la Corte, el esclarecimiento de los hechos debe tener especialmente en cuenta el contexto social de que se trata. En un contexto de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, la justicia debe identificar el significado de cada hecho, relacionándolo con un patrón sistemático de violaciones graves de derechos humanos⁵⁹.</p>
<p>Segunda sentencia:</p> <p>Junio 29 de 2010 contra Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino” y Uber Enrique Banquez Martínez, alias “Juancho Dique”, comandantes del Bloque Montes de María y del Frente Canal del Dique respectivamente</p>	<p>Esta sentencia fue expedida el 29 de junio de 2010 por el Tribunal de Bogotá⁶⁰ y se pronunció sobre el desplazamiento forzado de la población de Mampuján y San Cayetano ocurrido el 10 y 11 de marzo de 2000, sumado al homicidio agravado de 11 personas, secuestro simple de 16 personas en Mampuján e Isla Múcura, y a otras conductas menos graves. En este caso las conductas se estudian de manera separada y se relacionan diferentes circunstancias de modo, tiempo y lugar de cada hecho.</p> <p>Para analizar la existencia del delito de concierto para delinquir se menciona el origen y la estructura del Bloque Montes de María y del Frente Canal del Dique y las formas de financiación de estas estructuras. En esta segunda sentencia se identifica a Edwar Cobos Téllez como comandante del bloque y se menciona que participó en la planeación, direccionamiento y ejecución de varios delitos, entre ellos desplazamientos forzados y secuestros. Lo que deja ver un análisis, aunque no muy profundo, del rol del que quien puede ser considerado como “máximo responsable” dentro de esta estructura. En este mismo sentido se hace referencia a algunas autoridades que facilitaron el autor de la organización y de hecho, que se pusieron al servicio de la organización. Tristemente, la sentencia no indaga en nuevos hechos sino que hace eco de las investigaciones por parapolítica que ya contaban para la fecha con sentencia condenatoria en la jurisdicción ordinaria.</p> <p>Esta sentencia da un primer paso, que aunque no es suficiente es interesante, en relación con analizar el desplazamiento forzado de la población civil y cómo puede constituir una infracción grave al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Aunque los crímenes se califican como crímenes internacionales (crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad), la sentencia no realiza un análisis completo de sus elementos. La referencia no es más que general. Esto deja ver que en esta sentencia se empieza a cuestionar sobre fenómenos de macro-criminalidad, sin embargo el resultado obtenido no es suficiente.</p>
<p>Tercera sentencia:</p> <p>junio 29 de 2011 contra el patrullero Aramis Machado</p>	<p>La tercera sentencia proferida en el marco de los procesos de justicia y paz –el 29 de junio de 2011 por el Tribunal Superior de Bogotá– constituyó un nuevo caso de uso de la lógica tradicional de investigación y esclarecimiento de hechos individuales, aparentemente inconexos. De hecho, en dicha sentencia el Tribunal condenó al patrullero Aramis Machado, alias “El cabo Machado”, por los delitos de concierto para delinquir, Fuga de Presos y Porte o Tráfico de Armas de Fuego⁶¹. Si bien en la sentencia se reconstruyó la estructura militar del bloque al que perteneció el condenado, el fallo no da cuenta de las graves violaciones de Derechos Humanos cometidas por el grupo, ni de la relación de estas con las acciones por las que Aramis Machado fue juzgado. Así, la contribución de este fallo al esclarecimiento de la verdad de los crímenes graves cometidos por los líderes paramilitares es muy poca, pues no se estableció la relevancia de los hechos específicos de tráfico de armas, concierto para delinquir, y fuga de presos a las dinámicas particulares de esa estructura paramilitar y su actuación en el conflicto armado interno.</p>
<p>Cuarta sentencia:</p> <p>diciembre 2 de 2010 contra el comandante de frente Jorge Iván Laverde Zapata</p>	<p>En la cuarta sentencia emitida contra Jorge Iván Laverde Zapata, alias El Iguano⁶², comandante del Frente Fronteras, se describen 32 hechos en que él intervino de manera directa y que fueron cometidos en la región de Santander y Norte de Santander. En la sentencia se hace un esfuerzo por describir el origen de las autodefensas y por encontrar dos patrones de actuación criminal. En primer lugar se identifican como objetivos de estos grupos paramilitares “combatir a su enemigo natural: la guerrilla” y se describe cómo, para lograr este fin, se recurrieron a unos modelos delictivos como desapariciones forzadas, masacres selectivas, desplazamiento forzado, torturas, reclutamiento ilícito de menores, agresiones sexuales y hurtos, entre otros. De otra parte, se identificó el actuar delictivo de las Autodefensas orientado hacia ejecutar los delitos con la mayor crueldad posible para crear terror en la población.</p>

⁵⁸ Díaz Gómez Catalina y Bernal Camilio Ernesto, El diseño institucional de las reparaciones en la Ley Justicia y Paz, En Reparar en Colombia, ICTJ – Dejusticia, p 600.

⁵⁹ *Ibid* p 601.

⁶⁰ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Rad 110016000253200680077, Junio 29 de 2010. MP. Uldi Teresa Jiménez.

⁶¹ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Rad 110016000253200782790, Junio 29 de 2011. MP. Alexandra Valencia.

⁶² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Rad 110016000253200680281, diciembre 2 de 2010. MP. Uldi Teresa Jiménez

	<p>En la sentencia también se describe de manera general el funcionamiento de las autodefensas, y se presenta su régimen de financiación, armamento, “escuelas de formación” y su relación con autoridades (especialmente con los políticos) y algunas empresas. Igualmente, las afirmaciones son generales y se hace referencia sobre todo a casos que ya están cerrados. En esta sentencia se hace una descripción y calificación de los delitos como atentados contra el DIH y como crímenes de lesa humanidad. Los 32 hechos se analizan solamente en relación con los fines generales de combatir a la guerrilla y generar terror ya que entre ellos no tienen un hilo conductor más específico, por lo que no es posible identificar un patrón concreto de victimización. En esta sentencia también se atribuye responsabilidad a Laverde Zapata como autor mediato de estos hechos. Este caso representa un avance importante y un esfuerzo por analizar 32 hechos bajo una óptica común. Sin embargo, es claro que se llevaron a juicio 32 casos inconexos y en el trámite se hizo lo posible por encontrar un hilo conductor entre ellos.</p>
<p>Quinta sentencia: diciembre 1 de 2011 contra <u>comandante</u> <u>José Peña</u>, el <u>patrullero</u> <u>William</u> <u>Moreno</u> y el <u>escolta</u> <u>José Hernández</u></p>	<p>Los tres fallos emitidos por el Tribunal Superior de Bogotá en diciembre de 2011 ilustran claramente cómo la entonces Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación y el Tribunal fueron adoptando una lógica de acumulación de hechos en función de dinámicas repetidas en contextos específicos del conflicto armado interno. Esos tres fallos fueron expedidos en diciembre de 2011 por dos Magistradas de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal. La primera decisión de este grupo de sentencias (1 de diciembre) se refirió a una serie de asesinatos, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados y a dos casos de violación sexual cometidos por tres paramilitares del Bloque Vencedores de Arauca. El segundo fallo (del 7 de diciembre) condenó a alias “Don Antonio”, mando medio de llamado Bloque Norte de las AUC, por su responsabilidad de mando en más de 150 asesinatos y en los subsecuentes desplazamientos forzados. Finalmente, el tercer fallo de esta serie (del 16 de diciembre) se concentró en el reclutamiento ilegal de 309 niños y niñas en una zona muy pobre de la Costa Pacífica, por parte de Fredy Rendón Herrera alias “El Alemán”, jefe de la estructura paramilitar. El fallo mostró la práctica del reclutamiento forzado y sus impactos devastadores en la vida de niños y niñas de las regiones más apartadas del país.</p>
<p>Sexta sentencia: diciembre 7 de 2011 contra el <u>comandante</u> <u>Edgar</u> <u>Fierro</u> y el <u>patrullero</u> <u>Andrés Torres</u></p>	
<p>Séptima sentencia: diciembre 16 de 2011 contra el <u>comandante</u> <u>Fredy</u> <u>Rendón</u></p>	
<p>Octava sentencia: enero 31 de 2012 contra el <u>patrullero</u> <u>José Barney Veloza</u></p>	<p>En esta sentencia expedida en contra de José Barney Veloza García⁶³, patrullero de los bloques Bananero, Calima y Centauros de las AUC, por cuatro hechos que incluyeron concierto para delinquir; homicidio en persona protegida de una persona que presuntamente se dedicaba al expendio de sustancias alucinógenas; hurto de combustibles y falsedad material en documento público. En esta sentencia es claro el tratamiento que se le dio al caso, acumulando los hechos que se tenían en contra del postulado sin ninguna lógica que trascienda hacia la identificación de patrones y contextos de actuación criminal.</p>
<p>Novena sentencia⁶⁴ Abril 16 de 2012 contra el <u>comandante</u> <u>Orlando Villa Zapata</u></p>	<p>A Orlando Villa Zapata se le procesa como comandante del Bloque Vencedores de Arauca y entre los hechos por los cuales se le condena están el reclutamiento ilícito de menores. En la sentencia se realiza un recuento histórico del conflicto armado colombiano, incluyendo el contexto de conformación de los grupos paramilitares. En la sentencia se brinda también algunos elementos para entender el “caso Arauca”, incluyendo el contexto socio político y económico y los elementos que propiciaron el uso de la violencia en esta zona. Posteriormente se estudia la génesis y evolución del Bloque Vencedores de Arauca. De manera concreta se analizan los cargos como crímenes de guerra, haciendo énfasis en el reclutamiento ilícito de menores desde el punto de vista de la normativa nacional e internacional. Sin embargo, no se hace un análisis específico sobre la dinámica del reclutamiento en Arauca y los factores que desencadenaron y promovieron esta práctica delictiva.</p>
<p>Décima sentencia: julio 30 de 2012 en contra del <u>escolta</u> <u>Edison Giraldo</u> <u>Paniagua</u></p>	<p>En esta sentencia del 30 de julio de 2012⁶⁵ proferida en contra del escolta Edison Giraldo ex combatiente de las Autodefensas campesinas de Córdoba y Urabá, se le procesa por los delitos de concierto para delinquir y homicidio en persona protegida por la masacre del Kent y una desaparición forzada, cometidos en julio de 2001 en Medellín.</p>
<p>Onceava sentencia: septiembre 04 de</p>	<p>Esta sentencia del 4 de septiembre de 2012⁶⁶ se condena al patrullero del Bloque Calima, Gian Carlos Gutiérrez Suárez. En este caso se mencionan como patrones de macrocriminalidad en la actuación del grupo la comisión de masacres y desapariciones forzadas. De igual manera, se analiza el desplazamiento forzado como un crimen de guerra y como un</p>

⁶³ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Rad 1 110016000253200680585, enero 31 de 2012. MP. Uldi Teresa Jiménez.

⁶⁴ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz,

⁶⁵ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Rad 1 110016000253200682222, julio 30 de 2012. MP. Uldi Teresa Jiménez.

⁶⁶ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Rad 110016000253200880786, septiembre 04 de 2012. MP. Léster María González.

<p>2012 contra el patrullero Gian Carlo Gutiérrez Suarez</p>	<p>crimen de lesa humanidad, aunque en el caso concreto sólo se atribuye al postulado un delito de desplazamiento. En total se le atribuyen 23 hechos que incluyen, además, homicidios en persona protegida, secuestros y desapariciones forzadas. Estos cargos se analizan de manera inconexa y no tienen un hilo conductor entre sí. De hecho, se cometieron en diferentes periodos de tiempo y en distintas regiones del país.</p>
---	---

Esta lectura de las sentencias permite ver que los esfuerzos de investigación y judicialización de los primeros siete años de implementación de la Ley 975 estuvieron concentrados en mayor proporción en patrulleros que en comandantes. De los 15 condenados, 7 eran comandantes y 8 patrulleros o escoltas. No tiene mucho sentido estratégico que la mitad de los recursos invertidos en un proceso de esta envergadura hayan apuntado a avanzar con casos de menor perfil y que no dejan mucho en términos de esclarecimiento judicial.

Adicionalmente, en la mitad de los casos fallados se ven oportunidades perdidas para analizar victimizaciones concretas en lógica de patrones de macro-criminalidad. Por ejemplo, la primera sentencia de justicia y paz (marzo 2009) fue una oportunidad perdida para abordar la dimensión de género del asesinato de una mujer candidata a la alcaldía de San Alberto (Cesar). En segundo lugar, en otros casos se ven esfuerzos conscientes por analizar hechos concretos y victimizaciones particulares, por ejemplo la violencia sexual y el reclutamiento forzado en niños y niñas que se estudian en las sentencias de diciembre de 2011.

De igual manera, se ve una preocupación incipiente por aplicar las categorías del derecho internacional para identificar los crímenes cometidos como crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes pues el análisis se realiza de una manera muy superficial. Finalmente, en términos de construcción de contextos de macro-criminalidad se ve un déficit en las sentencias. En este aspecto la de mayor desarrollo es la expedida en contra de Orlando Villa Zapata. No obstante, este contexto no se relaciona y analiza directamente con los delitos objeto de pronunciamiento judicial sino que se deja más como un marco de referencia general.

2.2.2. La reforma introducida por la Ley 1592 en relación con la priorización de casos y la investigación en lógica de determinación de contextos y patrones de macro-criminalidad

Para hacer frente a esta situación en donde se investigan conductas aparentemente inconexas y no se develan ni lógicas, ni contextos ni patrones de actuación criminal, en la Ley 1592 de 2012 se incluyeron una serie de disposiciones para materializar un plan de priorización enfocado hacia la identificación de contextos y patrones de macro-criminalidad.

Así, se estableció en la Ley 1592, dentro del *Plan de Investigación Priorizada*, que el ejercicio de priorización también debe apuntar a **esclarecer el patrón de macro-criminalidad** en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, **develar los contextos**, las causas y los motivos del mismo. Adicionalmente, se modificó sustancialmente la definición legal de esclarecimiento de la verdad (artículo 10, Ley 1592), pasando de la noción tradicional de “identificación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos” (artículo 15, Ley 975 de 2005) a “la revelación de los patrones de macro-criminalidad” (artículo 10, Ley 1592 de 2012), con lo que se busca satisfacer adecuadamente el derecho de la sociedad y de las víctimas a saber los motivos de lo ocurrido.

Cuando la Ley 1592 hace referencia a **patrones de macro-criminalidad** se refiere al conjunto de actividades, medios logísticos, de comunicación y *modus operandi* delictivo, desarrolladas en un área y en un periodo de tiempo determinados, de los cuales se pueden extraer conclusiones respecto de los diversos niveles de mando y control de la organización criminal. Su determinación ayuda a establecer el grado de responsabilidad de sus integrantes y hace parte fundamental de la construcción del contexto.

Por su parte, el Decreto 1069 de 2015 art. 2.2.5.1.2.2.3 (Decreto Único del Sector Justicia) establece que se entiende por patrón de macro-criminalidad “el conjunto de actividades criminales, prácticas y modos de actuación criminal que se desarrollan de manera repetida en un determinado territorio y durante un periodo de tiempo determinado, de los cuales se pueden deducir los elementos esenciales de las políticas y planes implementados por el grupo armado organizado al margen de la ley responsable de los mismos. La identificación del patrón de macro-criminalidad permite concentrar los esfuerzos de investigación en los máximos responsables del desarrollo o realización de un plan criminal y contribuye a develar la estructura y *modus operandi* del grupo armado organizado al margen de la ley, así como las relaciones que hicieron posible su operación”. Así, la identificación del patrón de macro-criminalidad debe buscar el adecuado esclarecimiento de la verdad sobre lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno, así como determinar el grado de responsabilidad de los integrantes del grupo armado organizado al margen de la ley y de sus colaboradores.

2.2.3. Cambio en la lógica de investigación y judicialización: avances recientes y retos

El análisis de las sentencias que fueron expedidas después de la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012 permite identificar algunos cambios importantes. En primer lugar, el número de procesos que llegó a la etapa de sentencia aumentó considerablemente. Se produjeron 20 sentencias en un periodo de casi tres años, en contraste con las 10 que se lograron durante los primeros 7 años. En estas 20 sentencias se condenaron 60 comandantes de bloque o de frente y 42 ex combatientes de bajo rango (patrulleros, urbanos, radio operadores, escoltas, etc.). Exclusivamente contra postulados de bajo perfil sólo se encuentran 4 sentencias; en las demás se condena al comandante del bloque o frente junto los demás hombres que conformaban la estructura. Este es un avance importante que deja ver un cambio de paradigma en la judicialización y una orientación concreta hacia la atribución de responsabilidad de los comandantes en el marco de la actuación y funcionamiento del grupo al cual pertenecieron.

Al profundizar en el análisis de las sentencias se encuentran avances significativos en relación con la identificación de contextos y patrones de macro-criminalidad. La primera característica común de las sentencias es el esfuerzo (exitoso en diferentes niveles) de incorporar en la narrativa de la sentencia las categorías de crímenes internacionales, especialmente crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. En todas las sentencias existen referencias generales a estas categorías. Sin embargo, sólo en algunas se intenta hacer el ejercicio de adecuación típica de los hechos probados en el caso en las categorías jurídicas de crímenes internacionales para determinar el cumplimiento sustancial de todos los elementos del delito (objetivos contextuales, objetivos específicos del delito base y subjetivos), como requisito de la declaratoria judicial de la existencia de crímenes internacionales.

Además, son de notar dos esfuerzos concretos de visibilización de hechos delictivos cuya investigación en la jurisdicción ordinaria ha sido lenta, compleja y con altos

índices de impunidad. Particularmente, los hechos constitutivos de violencia sexual y el reclutamiento forzado de menores por parte de grupos paramilitares. En relación con las **conductas de naturaleza sexual** se encuentra que se abordan en siete de las sentencias proferidas. Allí se han reconocido 181 casos de violencia sexual, abarcando hechos cometidos en 13 departamentos del país⁶⁷. Esto indica que el fenómeno se ha logrado visibilizar en relación con el 48% del territorio afectado por el paramilitarismo. Los casos incluidos en las sentencias se refieren a hechos perpetrados por nueve estructuras armadas⁶⁸.

Estas sentencias han permitido responsabilizar penalmente a ocho comandantes paramilitares⁶⁹, por las prácticas de violencia sexual llevadas a cabo por los miembros de los grupos bajo su mando, avanzando de esta manera en la condena de máximos responsables bajo la figura de la autoría mediata. Estos casos han permitido el reconocimiento judicial de que la violencia basada en género –incluyendo de manera prevalente la violencia sexual– fue un patrón de actuación de por lo menos cinco bloques paramilitares. En otros procesos (por lo menos 13), la Fiscalía ha hecho un esfuerzo por documentar la violencia sexual bajo la modalidad de patrón. Estos últimos procesos se encuentran en fases previas a sentencia⁷⁰.

De otra parte, en relación con el **reclutamiento de menores**, existen 12 sentencias, en las que se han judicializado un total de 932 casos y se ha declarado responsables penalmente a 32 postulados, 11 de ellos comandantes (éstos últimos a través de la figura de la autoría mediata). Los casos abarcados en las sentencias fueron perpetrados por 10 estructuras armadas⁷¹ que concentraron su operación en 17 departamentos del país⁷². Lo que ha permitido visibilizar que dicha conducta se realizó en el 63% del territorio con influencia y presencia paramilitar.

En cuanto al avance de la judicialización del reclutamiento de menores respecto del universo objetivo, de un total de 2.884 casos de reclutamiento ilícito registrados por la Fiscalía (en Justicia y Paz), se han judicializado 932, es decir, un porcentaje de 32.3% del total de casos. Así mismo, es una de las conductas delictivas de las que más se han ocupado las sentencias, siendo solo superado por el desplazamiento forzado y el homicidio⁷³.

Respecto de la identificación de esta conducta como un patrón de macro-criminalidad, pese al esfuerzo de la Fiscalía, solo en 1 sentencia se ha declarado expresamente su existencia⁷⁴. Mientras que en por lo menos 6 sentencias⁷⁵ se ha negado teniendo en

⁶⁷ Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Santander, Sucre y Tolima.

⁶⁸ Bloque Norte, Bloque Córdoba, Bloque Montes de María, Bloque Catatumbo, Bloque Vencedores de Arauca, Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, Autodefensas Bloque Cundinamarca, Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá y Bloque Mineros.

⁶⁹ Salvatore Mancuso Gómez, José Rubén Peña Tobón, Edgar Ignacio Fierro Flóres, Ramón María Isaza Arango, Luis Eduardo Cifuentes Galindo, Arnubio Triana Mahecha, Orlando Villa Zapata y Ramiro Vanoy Murillo.

⁷⁰ En relación con los desafíos en la judicialización de esta conducta, en dos casos (Autodefensas Bloque Cundinamarca y Arnubio Triana Mahecha) si bien la Fiscalía intentó reconstruir los patrones de violencia sexual, la magistratura consideró que no había logrado probarse que fue un patrón de actuación del grupo, ni por el número de casos presentados ni por el análisis concreto de los hechos. Estos casos están en sede de apelación y se espera que la Corte Suprema de luces sobre cómo se debe proceder en la reconstrucción de patrones de violencia sexual.

⁷¹ Bloque Norte, Bloque Vencedores de Arauca, Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, Bloque Cundinamarca, Bloque Libertadores del Sur, Bloque Elmer Cárdenas, Bloque Central Bolívar, Bloque Bananero, Autodefensas Campesinas del Meta Y vichada y Bloque Tolima.

⁷² Arauca, Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Santander, Sucre, Tolima, Meta, Vichada, Choco, Antioquía y Nariño.

⁷³ “Informe Sentencias proferidas a 15 de octubre de 2014, Salas de Justicia y Paz de Bogotá, Barranquilla y Medellín”, Relatoría Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá.

⁷⁴ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, radicado No 11001600000253200883612-00 del 24 de febrero de 2015. Contra Orlando Villa Zapata, alias 'Rubén o la Mona', y otros.

⁷⁵ En procesos contra: Arnubio Triana Mahecha, Guillermo Pérez Álzate, Rodrigo Pérez Álzate, Ramón Isaza, Salvatore Mancuso, Darío Enrique Vélez y otros.

cuenta la falta de precisión técnica y dogmática de la Fiscalía en su presentación del caso⁷⁶.

⁷⁶ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, radicado No 11001-22-52000-2014-00058-00 del 16 de diciembre de 2014. Contra Arnubio Triana Mahecha y otros. Pag. 470 y siguientes.

2.3. El ritmo del proceso de Justicia y Paz: un incremento sustantivo en la producción de fallos a partir de la expedición de la Ley 1592 de 2012

Uno de los grandes problemas que hacía lentos los procedimientos durante los primeros siete años de implementación, era que las distintas etapas procesales replicaban aquellas del proceso penal ordinario: imputación, acusación, aceptación de los cargos, control de la legalidad de la aceptación de los cargos e incidente de reparación. Además, casi que cada una de las decisiones tomadas en cada etapa era susceptible de recurso de apelación que se surtía ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, de allí la necesidad de diseñar mecanismos que imprimieran celeridad al proceso.

En este sentido, en la Ley 1592 de 2012 se introdujeron una serie de dispositivos diseñados para imprimir velocidad al proceso, entre ellos: (a) la adopción de una audiencia concentrada de formulación, aceptación de cargos y anuncio del sentido del fallo (art. 21); (b) la regulación expresa de la terminación anticipada del proceso (art.18 párrafo)⁷⁷; (c) el límite temporal de 20 días hábiles para la realización del incidente de identificación de afectaciones (art. 23); y (d) la regulación de distintos asuntos de trámite en las audiencias bajo el principio de celeridad (art. 9).

Después de la entrada en vigencia de la Ley 1592 hubo un avance sustancial en relación con la ejecución de las diferentes etapas procesales (del año 2013 al año 2015 particularmente). Especialmente si se tiene en cuenta que desde el momento de expedición de la Ley 975 hasta la fecha de expedición de la primera sentencia, el lapso transcurrido fue de aproximadamente 5 años.

Con posterioridad al 3 de diciembre de 2012, fueron proferidas 20 sentencias de primera instancia, las cuales contienen 107 condenas contra 104 postulados que incluyen comandantes de alto rango de los grupos paramilitares⁷⁸. En estas 20 sentencias (3 de las cuales se profirieron en casos priorizados⁷⁹), se reconocieron 21.989 víctimas en primera instancia y se identificaron 16.026 conductas delictivas.

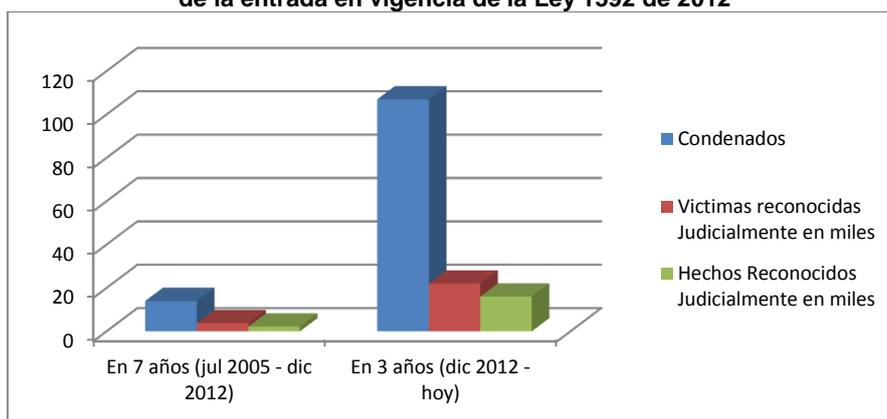
Así, al contrastar el periodo anterior y posterior al 3 de diciembre de 2012, se puede observar el aumento significativo de la cantidad de condenas así como de víctimas y de hechos reconocidos en las sentencias, tal como se observa en la siguiente gráfica:

⁷⁷ A través de esta figura procesal las personas postuladas a la Ley de Justicia y Paz tienen la posibilidad de terminar de manera anticipada su proceso, acogiéndose a una sentencia que hubiere reconocido un patrón de macrocriminalidad previamente

⁷⁸ Entre quienes se destacan por su jerarquía dentro de las estructuras armadas los siguientes: Salvatore Mancuso "Triple Cero" (Comandante de las ACU, Bloque Norte, Catatumbo, Montes de María y Córdoba), Rodrigo Pérez Alzate "Julían Bolívar" (Comandante del Bloque Central Bolívar, con incidencia en la mayor parte del país), Hevert Veloza "H.H" (Comandante del Frente Turbo del Bloque Bananero (también comandó el Bloque Calima en el Oriente. Con incidencia en Antioquia y Sucre), Jesús Ignacio Pérez Roldán "Monoleche" (de los Anillos de seguridad y hombre de confianza de la Casa Castaño, comandantes de las AUC), Juan Francisco Prada Márquez "Juancho Prada" (Comandante del Frente Héctor Julio Peinado, con incidencia en Cesar y Norte de Santander), Ramón Isaza "El viejo" (Comandante de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, con incidencia en el Magdalena Medio, Magdalena, Antioquia, Caquetá, Boyacá, Cundinamarca, Tolima.), Luis Eduardo Cifuentes "El Aguila" (Comandante del Bloque Cundinamarca), Guillermo Pérez Alzate "Pablo Sevillano" (Comandante de Frente Libertadores del Sur del Bloque Central Bolívar. Con incidencia en Chocó, Nariño y Cundinamarca), Edgar Ignacio Fierro Flores "Don Antonio", Jorge Iván Laverde Zapata "EL Iguano", Uber Banqués "Juancho Dique", Arnubio Triana Mahecha "Botalón" (Comandante de las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá, con incidencia en Boyacá, Santander y Antioquia), Ramiro Vanoy "Cuco Vanoy" (Comandante del Bloque Mineros, con incidencia en Antioquia y Córdoba) y Orlando Villa Zapata "Rubén" (Segundo Comandante el Bloque vencedores de Arauca, con incidencia en los llanos orientales, Meta, Arauca, Casanare).

⁷⁹ Salvatore Mancuso, Luis Eduardo Cifuentes y Arnubio Triana.

Comparación entre condenados y víctimas y delitos reconocidos en sentencias antes y después de la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012



Estos incrementos, obedecen a una serie de factores dentro de los que se consideran como principales la implementación del nuevo enfoque investigativo y de judicialización (que se explicó arriba). Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que no es posible afirmar categóricamente que sea la expedición de la Ley 1592 de 2012 el único factor relevante que hizo que los procesos avanzaran más rápidamente. El paso del tiempo, la presión de las autoridades nacionales e internacionales y otros factores externos e internos al proceso pudieron haber tenido influencia en estos cambios.

Si bien el avance general es evidente, es importante analizar con detalle y de manera comparada los aspectos específicos que debieron ser impactados por la reforma al procedimiento, como las fechas concretas en que iniciaron y terminaron ciertas etapas procesales, entre ellas la formulación de cargos y el control de su legalidad que pasaron a ser una sola audiencia concentrada.

De todos los dispositivos diseñados en la Ley 1592 para introducir celeridad al proceso sólo vale la pena analizar la *audiencia concentrada*, que fusiona las audiencias de formulación de cargos y de control de legalidad de la aceptación de los cargos (que en la práctica terminaban duplicando contenidos sustantivos ante diferentes autoridades judiciales). Esto, teniendo en cuenta que los otros mecanismos creados no han sido aplicados en la práctica: (i) la terminación anticipada del proceso no ha sido solicitada en ningún caso, y (ii) el incidente de identificación de las afectaciones causadas fue declarado inconstitucional, por lo cual el término reducido establecido inicialmente para esta etapa no es aplicado. Teniendo esto en cuenta sólo se analizará el impacto de la audiencia concentrada.

Para realizar el análisis en primer lugar se tomarán en cuenta aquellos casos en donde se realizaron ambas, la audiencia de formulación de cargos y la audiencia de control de la legalidad de la aceptación de los cargos. Del análisis se encontró que en 22 casos se realizaron las dos audiencias antes de la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012. De igual manera, en dos casos adicionales se realizaron estas audiencias aún después de la entrada en vigencia de la reforma. En total, en 24 casos se contó con las dos diligencias procesales descritas.

El caso en el que transcurrió más tiempo para que las dos audiencias pudieran ser realizadas fue en el de Jorge Eliécer Barranco Galván (patrullero del Bloque Córdoba, en cuyo caso se presentó un conflicto de competencias en la etapa de formulación de cargos entre los magistrados de conocimiento de Barranquilla y Bogotá) en donde se invirtieron aproximadamente 65 meses en la realización de las dos audiencias. Igualmente, el caso en que las dos etapas fueron surtidas de manera más expedita fue

en el de Aramis Machado (también patrullero del Frente Fronteras del Bloque Catatumbo en cuyo caso no había víctimas identificadas) en donde la culminación de las dos audiencias tomó aproximadamente 21 días. Si se tienen en cuenta todos los casos analizados se evidencia que el promedio de tiempo que se invirtió en llevar a cabo las dos audiencias fue de 30 meses aproximadamente.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1592, estas dos diligencias fueron fusionadas en la *audiencia concentrada*. Del análisis de los cinco casos en donde se realizó esta diligencia única es claro el impacto de la reforma en términos de celeridad procesal. El caso en donde tomó más tiempo iniciar el incidente de reparación (contando desde el inicio de la audiencia concentrada) fue el de Guillermo Pérez Alzate en donde se invirtieron casi 7 meses. De igual manera, el caso más expedito fue el de Saúl Rincón Camelo en donde la audiencia concentrada y el incidente de reparación iniciaron el mismo día, esto teniendo en cuenta también que Rincón Camelo era un patrullero que fue condenado por 2 conductas punibles en donde se identificaron 4 víctimas. El segundo caso más rápido fue el de Arnubio Triana Mahecha en donde se inició el incidente de reparación en un mes y medio.

Igualmente, en relación con los **casos no priorizados**, la Ley 1592 de 2012 establece la figura de la **sentencia anticipada**. Esta figura aplica cuando se identifican hechos que configuran patrones de macro-criminalidad que ya han sido esclarecidos en una sentencia previa de conformidad con los criterios de priorización, y cuando se han identificado las afectaciones causadas a las víctimas por tal patrón de macro-criminalidad. Entonces, es posible que el postulado acepte su responsabilidad por las conductas imputadas y solicite la terminación anticipada del proceso. Esto no supone, en ningún caso, el acceso a beneficios penales adicionales a la pena alternativa.

Lo único que representa la figura de la sentencia anticipada es la existencia de un mecanismo de agilidad procesal, en donde, cuando ya se han identificado previamente los delitos, los patrones de macro-criminalidad, y las víctimas que fueron afectadas por estas dinámicas -al tiempo que el procesado ha confesado su participación en estos crímenes- se procede a terminar de manera rápida el proceso. En la práctica este mecanismo no ha sido aplicado por los operadores de justicia. Esto tal vez puede explicarse en el hecho de que aún se están adelantando los procesos priorizados (como se vio, sólo en tres de ellos se ha obtenido una sentencia) y las sentencias producto de estos casos son las llamadas a ser utilizadas como referente para solicitar una terminación anticipada del proceso bajo esta figura específica.

2.4. Garantizar el derecho de las víctimas a una reparación adecuada, pronta y efectiva

En materia de reparación a las víctimas, los resultados obtenidos hasta ahora en Justicia y Paz reafirman lo dicho por la doctrina internacional: el proceso judicial no es el mecanismo idóneo para garantizar una reparación adecuada, pronta y efectiva a las víctimas en contextos de violaciones masivas. Diez años después de la expedición de la Ley y con 487.634 víctimas registradas, sólo se han podido reconocer en sentencia 25.742 víctimas y sólo a 3.136 de ellas se les ha hecho efectivo el pago del componente indemnizatorio de la reparación. A continuación se examina el estado de la cuestión en materia de reparaciones judiciales antes de la entrada en vigencia de la Ley 1592 de 2012, los cambios que se intentaron implementar a través de esta reforma -que no pudieron ser realidad debido a diferentes decisiones de la Corte Constitucional- y finalmente se identifican los principales retos actuales en materia de reparación.

2.4.1. Los primeros años de la reparación en el marco del proceso penal especial

Durante los primeros 7 años de implementación del proceso de Justicia y Paz la reparación a las víctimas parecía una promesa muy difícil de cumplir. La primera sentencia, en el caso conocido como *Mampuján*, sólo quedó ejecutoriada en abril de 2011 y sólo hasta ese momento fue posible empezar a materializar las órdenes de reparación. Las 1.444 víctimas reconocidas en ese caso tuvieron que esperar casi seis años para recibir su indemnización y para empezar a ver como se hacían realidad las otras medidas de carácter no económico. A la fecha, las órdenes de reparación dictadas en la sentencia no han sido cabalmente cumplidas.

A nuestro juicio, existen cinco factores principales que hicieron que la reparación dentro del proceso penal especial no fuera pronta, adecuada ni efectiva. En primer lugar, **en el diseño original de la Ley 975** se incluyó la reparación a las víctimas como dependiente del avance procesal en términos de atribución de responsabilidad. No era posible llegar a la etapa en donde se discutía y definía la reparación sin antes avanzar en la investigación y judicialización de los crímenes. Es decir, debían agotarse las etapas de versión libre, imputación, formulación de cargos y control de la legalidad de la aceptación de los cargos antes de empezar el incidente de reparación. Dada la magnitud y complejidad de los delitos investigados, y teniendo en cuenta la falta de una aproximación estratégica a la judicialización, los casos tardaron, al menos, cinco años en avanzar hacia el incidente de reparación. Por ejemplo, en el caso del postulado Jorge Eliecer Barranco Galván abrir a incidente de reparación tomó más de siete años.

En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, se impuso la lógica de reparación de acuerdo con los estándares ordinarios de tasación judicial del daño. En los primeros siete años de implementación de la ley se hacía ya evidente que ni los bienes entregados por los postulados, ni las sumas muy importantes del presupuesto nacional destinadas para la reparación iban a resultar suficientes, teniendo en cuenta el uso de los estándares judiciales ordinarios para la tasación del daño. Desde el 2010, la propia Corte Suprema de Justicia había identificado ya una serie de problemas relativos al ofrecimiento y la entrega de los bienes por parte de los postulados⁸⁰.

⁸⁰ Por ejemplo, como el hecho de que se entregaban bienes con problemas de documentación, bienes sin títulos de propiedad, bienes con créditos pendientes, bienes sobre los cuales operaba la prescripción adquisitiva de dominio por parte de un tercero, aun cuando se reportaban como de propiedad del desmovilizado, bienes que generaban un alto

Estos problemas se reflejan efectivamente en el número de bienes entregados al Fondo para la Reparación de las Víctimas por parte de los postulados y en el valor estimado que estos pueden tener en dinero. Así, a diciembre de 2012 los postulados habían entregado **bienes avaluados en _____ millones de pesos.** Esta cifra resultaba sumamente baja en función del valor de las órdenes de reparación. En el primer caso fallado (Mampuján), el total de las sumas a título de indemnización económica ordenadas ascendía a más de 32.000 millones de pesos. Por su parte, los postulados condenados en este caso habían entregado al Fondo solamente el equivalente al 1,5% de este total. El resto del monto debió ser cubierto con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación en un total de \$32.102'879.187. El panorama era particularmente grave si se tiene en cuenta que este monto representó el 50% de los recursos efectivamente disponibles en el Fondo que tenían vocación reparadora para ese momento (\$64.200'043.584).

En tercer lugar, **las ordenes y exhortos de naturaleza no indemnizatoria eran de difícil cumplimiento ya que involucraban medidas que tocaban con el desarrollo de políticas públicas en diversos campos.** En una primera etapa, antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, la ejecución de estas medidas fue problemática teniendo en cuenta que los exhortos no se articulaban con las políticas nacionales y regionales vigentes. Después de la expedición de la Ley 1448, el escenario se volvió aún más complejo, pues se creó una política de reparación a nivel nacional y los exhortos tampoco se articularon a esa nueva política. Veamos.

Atendiendo el amplio catálogo de daños acreditados en los procesos judiciales, especialmente aquellos de naturaleza colectiva, los magistrados incluyeron dentro de las órdenes de reparación un espectro muy amplio de medidas que bien pueden corresponder a líneas dentro de los planes de desarrollo local y regional, inspirados especialmente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, durante los primeros siete años del proceso de justicia y paz y en las 10 sentencias expedidas a diciembre de 2012, además de la compensación económica, se incluyó un catálogo de medidas de naturaleza no indemnizatoria (satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición), tales como: la rehabilitación a través de programas de atención en salud psicológica y física; la satisfacción a través de políticas de acceso a educación primaria y secundaria; acceso a programas especiales de vivienda; construcción de placas conmemorativas y realización de actos públicos de reconocimiento. De igual manera, se incluyeron medidas en clave de garantías de no repetición, por ejemplo, en el caso del postulado Fredy Rendón se exhortó⁸¹ al ICBF para que priorizara todos los municipios del Urabá antioqueño, chocono y cordobés, dentro de su estrategia de prevención del reclutamiento ilícito de menores y se exhortó también al SENA para que implementara programas técnicos y tecnológicos con los jóvenes de la región del Urabá.

Estas órdenes y exhortos de reparación fueron ciertamente novedosos en el marco de un proceso penal. Nunca antes en el campo de la justicia penal colombiana los operadores de justicia se habían dado a la tarea de promover medidas tan amplias de reparación. Esto, si bien ha significado una comprensión muy detallada de los daños

costo de administración, entre otros. Ver: CSJ, Sala de Casación Penal, auto del 13 de diciembre de 2010, radicado no 34571, M.P: Alfredo Gómez Quintero.

⁸¹ De acuerdo a lo establecido por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 27 de abril de 2011, los magistrados de Justicia y Paz carecen de competencia para imponer obligaciones de hacer a los distintos órganos del Estado y del Ejecutivo, a nivel central y a nivel regional y local debido a que esto desborda su competencia, y especialmente teniendo en cuenta que se comprometen recursos del presupuesto nacional, municipal o departamental, para cuya disposición tampoco goza de facultad constitucional". Así, las ordenes de reparación fueron sustituidas por "exhortos" sin un poder jurídico vinculante. Sin embargo, en la práctica, las autoridades exhortadas han avanzado en el cumplimiento de las medidas. No hay ningún caso en donde una entidades se haya negado rotundamente a ejecutar un exhorto con fundamento en su naturaleza no vinculante.

sufridos por víctimas individuales y colectivas y un desarrollo jurisprudencial importantes, también ha traído consigo diferentes desafíos. En primer lugar, se dio el reto de articular las órdenes y exhortos de los jueces con las políticas públicas sociales del Estado. En la práctica, las diferentes instituciones exhortadas (tanto del nivel nacional como del nivel territorial) se encontraron con obstáculos para materializar ciertos exhortos formulados en términos muy generales para los cuales era necesario seguir los procedimientos oficiales relacionados con planeación, financiación y ejecución de políticas públicas, los cuales no habían sido tenidos en cuenta por los magistrados.

Desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, el panorama se complejiza aún más teniendo en cuenta que la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) empieza a hacerse cargo de ejecutar el programa de reparación por la vía administrativa, en donde se incluyen también medidas de carácter no indemnizatorio, que ahora coexisten con las órdenes y exhortos de los jueces de Justicia y Paz. Desde ese año, esta Unidad es la entidad llamada a coordinar el nuevo Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).

Así, en la práctica, los magistrados exhortaban a autoridades de los niveles nacionales y regionales para implementar medidas de política social sin articularlas con las políticas públicas ya existentes, mientras que en la vía administrativa -liderada por la UARIV- se hacía uso de los mecanismos de planeación y financiación propios del Estado. Esta falta de coordinación generó problemáticas frente al cumplimiento de los exhortos judiciales. Un claro ejemplo de lo anterior es el caso contra Uber Banquez y Edwin Cobos, en donde las medidas de reparación diferentes a la indemnización todavía no han sido materializadas, aún cuando ésta fue la primera sentencia expedida dentro del proceso.

En cuarto lugar, y como efecto de la **coexistencia de los foros judiciales y administrativos de reparación, se generó confusión en las víctimas sobre cuál sería la vía adecuada para obtener su reparación**, especialmente frente a aquellas que llevaban más de 5 años esperando ser reparadas a través de la vía judicial y aún no habían obtenido ninguna respuesta. Si bien ambas vías no son excluyentes, el avance por la vía administrativa en contraste con la demora por la vía judicial generó desazón e insatisfacción en las víctimas que seguían esperando respuesta dentro de Justicia y paz. Adicionalmente, el cumplimiento de las medidas ordenadas o reconocidas en una y otra vía difería en la práctica. Por ejemplo, en la vía judicial, los montos de indemnización eran comparativamente más altos que los “topes” reconocidos en la vía administrativa⁸². El juez reconoce y tasa daños morales y materiales, mientras que por la vía administrativa se establecen montos de acuerdo a cada hecho victimizante. En la práctica, mientras que en vía judicial el juez otorgaba por concepto de indemnización de un homicidio alrededor de \$823 millones de pesos, como sucedió en el caso contra Jorge Iván Laverde Zapata, en vía administrativa por el mismo hecho, se otorgó \$24 millones de pesos.

Finalmente, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se introdujo una referencia específica que limitó la **responsabilidad económica del Estado en materia de reparaciones. En la práctica los montos ordenados en las sentencias ya no serían cubiertos por el Estado en su totalidad. Ante la ausencia de recursos adicionales, las víctimas vieron frustradas sus expectativas de recibir los montos establecidos en las sentencias.** Bajo las disposiciones iniciales de la Ley

⁸² El artículo 149 del decreto 4800 de 2011, establece unos montos de acuerdo a cada hecho victimizante. Montos a los que llamaremos “Topes”.

975 de 2005, el Estado debía responder de manera solidaria⁸³ frente al pago de las indemnizaciones determinadas en el fallo en caso de no contarse con recursos suficientes provenientes del postulado. Como se vio, en el caso conocido como *Mampuján* y ante la ausencia de bienes por parte de los postulados, el Estado pagó los montos totales establecidos en la sentencia (\$31.144.154.986). El pago se realizó de conformidad con las normas aplicables al momento de la promulgación de la Ley 975.

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 (artículo 10), se limitó la medida en que el Estado debía concurrir al pago de la reparación a las víctimas, cuando los bienes del postulado o bloque responsables no fueran suficientes. En relación con los procesos penales en los que fuera condenado el victimario -y si el Estado debía concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima-, el artículo 10 de este marco legal estableció que se limitaría al monto fijado para la indemnización individual por vía administrativa, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial.

Esta nueva disposición generó algunas confusiones prácticas en relación con cómo hacer efectivas las expectativas legítimas de reparación que tenían las víctimas como consecuencia de lo establecido en las órdenes judiciales. En la segunda sentencia ejecutoriada dentro del procedimiento (junio 2012), en el caso conocido como “El Iguano” en donde se reconocieron 282 víctimas y se ordenaron indemnizaciones por valor de \$26.341.808.609, el Estado aplicó el artículo 10 de la Ley 1448 y concurrió al pago de las indemnizaciones ordenadas en un 18% del total ordenado en la sentencia (4.929.288.576). Los bienes entregados por los postulados sólo alcanzaron para cubrir el 0,72% del total (\$192.094.981). La reacción de las víctimas fue negativa. De hecho realizaron protestas públicas para exigir el pago total de los montos ordenados.

2.4.2. La coherencia entre la reparación judicial y administrativa: una iniciativa truncada que deja desafíos estructurales para la reparación

Para solucionar los cinco problemas descritos, la Ley 1592 de 2012 introdujo una serie de modificaciones en materia de reparación, todas ellas con un objetivo común: lograr celeridad, coherencia y articulación entre los esquemas de reparación existentes. Así, se adoptó una modificación estructural al proceso penal especial de justicia y paz: se eliminó el incidente de reparación integral del proceso penal y se reemplazó por un nuevo incidente de “identificación las afectaciones causadas”. Bajo el nuevo diseño, se eliminó la acreditación y tasación de los daños causados, conservando el incidente de “identificación de afectaciones” el propósito de oír directamente a las víctimas. Se trataba de un escenario de satisfacción para que las víctimas relataran sus afectaciones y éstas fueran incluidas en la sentencia. De otra parte, se dispuso que una vez finalizada esta etapa el caso fuese remitido a la UARIV de manera que ésta se encargara de reparar a las víctimas bajo los procedimientos administrativos ya establecidos.

No obstante, esta reforma sólo tuvo aplicación durante un año y cuatro meses, pues la Corte Constitucional declaró inexecutable las disposiciones que regulaban este nuevo esquema⁸⁴. Para la Corte, la remisión a la reparación administrativa vulneraba los derechos fundamentales al juez natural y a la tutela judicial efectiva, ya que a su

⁸³ Con respecto al pago de indemnizaciones, el término "solidaridad" que hace referencia a la obligación del Estado de realizar el pago de los montos establecidos en el fallo judicial proferido por el Tribunal. Mientras que por el término "subsidiario", se entiende que el Estado debe realizar el pago de las indemnizaciones de conformidad al artículo 132 y del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, es decir por topes.

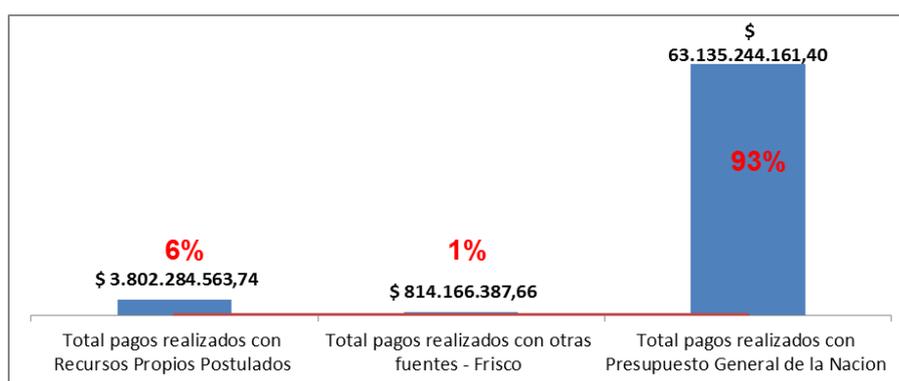
⁸⁴ Corte Constitucional, sentencias C-180, 286, 287 y 255 del 2014.

criterio, la autoridad competente para adoptar las medidas de reparación era la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Distrito Judicial. Para la Corporación esta transferencia de competencia a un ente administrativo como la UARIV violaba la Constitución.

En este nuevo escenario se generan cuatro desafíos en materia de reparación a los cuales el proceso de Justicia y Paz debe enfrentarse hoy. En primer lugar, una flagrante **inseguridad jurídica para las víctimas**. En 10 años, han sido implementados 4 esquemas de reparación consecutivos y diferentes dentro del proceso: primero, un incidente de reparación, con tasación de daños e indemnizaciones cubiertas en su totalidad por el Estado (2005-2011); segundo, un incidente de reparación con tasación de daños e indemnizaciones cubiertas parcialmente por el Estado (2011-2012); tercero, un incidente de identificación de afectaciones causadas, sin tasación de daños y con ejecución de la reparación por la vía administrativa (2013-2014); y finalmente el régimen actual, (de nuevo) un incidente de reparación, con tasación de daños e indemnizaciones cubiertas parcialmente por el Estado (2014-2015). Todos estos cambios, han implicado por supuesto, reformas legales y reglamentarias que han sido de difícil comprensión para todos los actores oficiales y no oficiales, y especialmente para las víctimas.

En segundo lugar, **los recursos con los que se cuentan, tanto de los postulados como los provenientes del Presupuesto General de la Nación, continúan sin ser suficientes para cubrir los montos de indemnización ordenados en las sentencias**. En 11 de los 12 fallos ejecutoriados a la fecha⁸⁵ el Estado ha concurrido al pago hasta el tope de la indemnización administrativa y en ninguna de ellas ha sido posible cubrir las indemnizaciones con el dinero entregado por los postulados. El Estado no tiene la capacidad para cubrir las indemnizaciones en su totalidad, a pesar de haber sido la principal fuente de financiación de las indemnizaciones efectivamente pagadas hasta la fecha.

La siguiente gráfica muestra cómo sólo se ha pagado un 6% del total de las indemnizaciones con los bienes entregados por los postulados y como el valor restante ha sido pagado con presupuesto del Estado (93%) y con dineros provenientes del FRISCO (1%).



Del total de las sentencias ejecutoriadas, solo en dos de ellas las víctimas han recibido un poco más de los topes administrativos, pues se contaba con recursos de los postulados o del bloque. Por ejemplo, en la sentencia contra el Bloque Vencedores de Arauca, en donde la suma total de los pagos ordenados por el Tribunal llegó a cerca de 8 mil millones de pesos, sin embargo, con recursos provenientes de los postulados

⁸⁵ Si bien en la primera sección de este documento se hace referencia a 14 sentencias ejecutoriadas, sólo en 12 de ellas se encuentra en firme el componente de la reparación.

se alcanzó a pagar cerca de 3 mil millones y con dineros provenientes del Estado 2 mil millones de pesos⁸⁶.

Ahora bien, no sólo el financiamiento de la reparación bajo los estándares judiciales se ve problematizada con la escasez de recursos, sino con la falta de vocación reparadora de los bienes entregados por los postulados y su difícil monetización. Problemas que ya habían sido diagnosticados por la Corte Suprema de Justicia⁸⁷. De la totalidad de los bienes que poseía el Fondo para el año 2014, solo al 67% de ellos se les ha realizado el procedimiento de alistamiento, de los cuales el 12% han sido encontrados sin vocación reparadora. Quedando así el Fondo con un 55% de bienes susceptibles de ser monetizados. Existen bienes que no han terminado su proceso de alistamiento a pesar de que fueron entregados desde el 2012.

Así, en la medida en que la indemnización dentro del proceso de Justicia y Paz continúa siguiendo los estándares ordinarios de tasación de daños⁸⁸ y se siguen produciendo órdenes indemnizatorias imposibles de cubrir -ni con bienes de postulados, ni con recursos del Estado- las víctimas continuarán viendo frustradas sus expectativas –que aunque legítimas, irreales- de obtener montos elevados de indemnización dentro de este proceso.

En tercer lugar, otro reto tiene que ver con el **cumplimiento efectivo de todas las demás medidas de reparación ordenadas en las sentencias que tienen naturaleza no económica**. Adicional al componente de la reparación que, ya se vio, es particularmente problemático, existe una serie de medidas de naturaleza no económica, que son exhortadas por los jueces. Los problemas que ya explicamos sobre la articulación de estos exhortos con la política pública de reparación a víctimas liderada por la UARIV continúan vigentes. A continuación se presentan algunos ejemplos de exhortos de difícil cumplimiento:

Medida	Tipo de Medida	Sentencia en que fue exhortada
Construcción de infraestructura pública (alcantarillado, redes eléctricas, entre otros).	Rehabilitación-Infraestructura	1. Sentencia Mampuján: Se exhortó a la Gobernación de Bolívar y a la Alcaldía de María Baja para la terminación del acueducto y recuperación de las acometidas domiciliarias. 2. Sentencia BCV: Se exhortó a los postulados a llevar a cabo la reconstrucción del puesto de salud del Caracol.
Becas	Satisfacción-Medidas de apoyo a la educación	1. Sentencia de Jorge Iván Zapata: Se exhortó a la Alcaldía de Cúcuta a entregar becas de estudio superior y secundaria. 2. Sentencia Edison Giraldo Paniagua: Se encargó a los establecimientos públicos educativos de Medellín, Valencia y Montería a garantizar el acceso gratuito a la formación en educación básica y bachillerato a cada una de las víctimas.
Tratamiento psicológico y médico	Rehabilitación	1. Sentencia Edison Giraldo Paniagua: Se exhortó a la Red Pública de la salud de las ciudades de Medellín, Montería y Valencia a que proveyeran de diagnóstico y tratamiento psicológico a las víctimas. 2. Sentencia de Fredy Herrera: exhortadas a la UARIV, ACR, ICBF, Ministerio de Salud, para la prestación de servicios médicos para secuelas físicas y psiquiátricas. 3. Sentencia Héctor Julio Peinado: se encargó a la UARIV de realizar el diagnóstico y brindar el consecuente tratamiento médico y psicológico, por parte de personal especializado.

⁸⁶ Ahora bien, conviene aclarar que si más adelante el Tribunal condena en otra sentencia al mismo Bloque Vencedores de Arauca, las nuevas víctimas no contarían con la misma suerte que las víctimas reconocidas en la primera sentencia, pues los recursos entregados por el Bloque ya se agotaron en el pago de la primera sentencia.

⁸⁷ Desde el 2010, la Corte Suprema de Justicia había identificado ya una serie de problemas concernientes al ofrecimiento y la entrega de los bienes por parte de los postulados, entre los que se encuentran: *Lo relativo a su saneamiento*; bienes con problemas de documentación, bienes sin títulos de propiedad, bienes con créditos pendientes, bienes sobre los cuales opera la prescripción adquisitiva de dominio por parte de un tercero, aun cuando se reportaban como de propiedad del desmovilizado. *Lo relativo a su administración*; bienes que generaban un alto costo de administración, bienes de los cuales no se disponía su posesión material por haber sido ocupados a la fuerza por terceros, robos de bienes muebles⁸⁷, y finalmente, *Lo relativo a su monetización*; bajo índice de compra de bienes por parte de las personas por temor a ser estigmatizados o perseguidos por grupos al margen de la ley, entre otros.

⁸⁸ Solo en la sentencia contra Fredy Rendón Herrera, el Tribunal ordenó pagos con base en los “topes” administrativos aunque solo lo hizo para los delitos de reclutamiento forzado y no para el homicidio. Sin embargo, la sentencia no ha podido ser cumplida en su totalidad pues se debe, con respecto a los homicidios, el valor que no se cubrió con fundamento en los “topes”.

Programas de educación	Satisfacción- Medidas de apoyo a la educación	1. Sentencia Edison Giraldo Paniagua: Se encargó a las regionales del SENA en Antioquia y Córdoba para la creación de programas de formación técnica y profesional. 2. Sentencia Fredy Rendón: Se encargó a la UARIV y a las universidades de Chocó, Córdoba y Antioquia, a dar una priorización de cupos para adelantar estudios profesionales a las víctimas reconocidas.
------------------------	--	---

Adicionalmente, el cumplimiento del exhorto también depende de que esté dirigido a quien tiene tal competencia específica para implementar la medida, así como de que sea claro y concreto. Este no es el caso en algunas de las sentencias. Por ejemplo, En el fallo proferido contra Edwar Cobos Téllez se encargó al SENA de la alfabetización y capacitación de adultos, como programa educativo. La materialización de dicha medida no ha sido posible toda vez que el SENA no tiene dentro de sus competencias la implementación de programas de alfabetización, su competencia corresponde a los programas de formación profesional, lo que genera tan sólo un 15% de ejecución de la medida hasta el 2015. En el caso contra Edison Giraldo Paniagua, el Tribunal realizó un exhorto abierto y general, el cual no tenía destinatarios específicos sino sectoriales. Por ejemplo, exhortó a TODOS los establecimientos públicos educativos de las ciudades de Medellín, Valencia y Montería, para garantizar el acceso a la educación gratuita de las víctimas contenidas en la sentencia. Esta clase de exhortos son de imposible cumplimiento.

Finalmente y en términos generales, **revivir un esquema de reparación que no es adecuado** condujo a su vez a revivir todos los problemas -ya identificados- que trae consigo la pretensión de reparar masivamente a través de procedimientos judiciales penales: (i) hacer depender el avance de la reparación del avance de la investigación penal; (ii) la insuficiencia de recursos para hacer efectivas las órdenes de indemnizaciones tasadas usando estándares judiciales ordinarios; (iii) las dificultades para el cumplimiento de los exhortos debido a la escasa articulación entre las decisiones judiciales y las políticas públicas del Estado; y (iii) la generación de sentimientos de desigualdad e insatisfacción entre las víctimas por la diferencias sustanciales entre los esquemas coexistentes de naturaleza judicial y administrativa.

2.5. Cumplir con la expectativa legítima de los postulados de obtener la libertad después de 8 años de reclusión y promover la reincorporación adecuada a la vida civil y en condiciones de seguridad

Las disposiciones iniciales de la Ley 975 de 2005 establecían claramente que el objetivo final de todo el proceso especial apuntaba a la reconciliación y a la reincorporación de las personas postuladas que cumplieran cabalmente con la colaboración con la justicia y con la garantía de los derechos de las víctimas. Sin embargo, tanto en el diseño del instrumento como en la práctica administrativa y judicial, dos aspectos fundamentales para la adecuada reincorporación fueron dejados de lado. De una parte, no se facilitó la obtención de la libertad de los postulados aún cuando habían cumplido el término máximo de reclusión. Pareciera que en el 2005 era impensable que el proceso penal avanzara de manera tan lenta que se cumplieran 8 años de privación de la libertad y no se contara con una sentencia condenatoria. Como se vio en las secciones precedentes, la realidad desafió esta concepción inicial.

De otra parte, no se diseñaron ni aplicaron programas o mecanismos para garantizar las condiciones básicas y necesarias para garantizar un adecuado tránsito de los postulados recluidos hacia la libertad. Dos aspectos cruciales no fueron regulados, ni recibieron una respuesta activa por parte de las instituciones encargadas: las garantías de seguridad y protección, que tocan con el disfrute de la vida en condiciones de dignidad y los mecanismos de reintegración que tienen todo que ver con la consecución y consolidación de los objetivos de la justicia transicional, particularmente la reconciliación. Se necesitó de una regulación expresa para que las instituciones tomaran cartas en el asunto. A continuación se analizan con detalle estos dos aspectos y se presentan los cambios introducidos por la Ley 1592 de 2012 y sus impactos concretos en las dos materias.

2.5.1. Las dificultades para recobrar la libertad aún después de 8 años de reclusión

Para los postulados obtener el beneficio de la pena alternativa⁸⁹ y recobrar su libertad después de 8 años de reclusión es una expectativa legítima y razonable, particularmente, si se han cumplido las obligaciones y requisitos consagrados en el régimen especial. En el diseño original de la Ley 975 recobrar la libertad se materializaba –únicamente- a través de la aplicación del beneficio de *libertad a prueba por pena cumplida* (art. 29 Ley 975), procedente una vez impuesta y cumplida la pena alternativa. La lentitud procesal, y en consecuencia, los escasos resultados en materia de judicialización, propiciaron un escenario en el que el bajo número de sentencias, impedía la aplicación de esta figura. Muchos de los postulados llegarían a 8 años de privación de la libertad sin tener una sola condena, lo que a su vez implicaría no poder recobrar su libertad.

En este contexto se introdujo en la Ley 1592 de 2012 (art. 19) la figura de la *sustitución de la medida de aseguramiento*. Bajo esta figura los postulados no necesitarían una sentencia para acceder a la libertad, sino que podrían solicitar ante un juez de control de garantías una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, siempre y cuando cumplieran con el término de 8 años de reclusión y otros requisitos relacionados con la colaboración con la justicia y la garantía de los derechos de las víctimas⁹⁰. Las personas beneficiarias de esta figura jurídica, si bien recobran su

⁸⁹ Que consiste en la suspensión de la ejecución y posterior extinción de la pena ordinaria, para que en su lugar se imponga una pena alternativa cuyo monto máximo es de 8 años de privación de la libertad

⁹⁰ Concretamente, los requisitos que contempla la norma citada para la procedencia de la sustitución de la medida de aseguramiento son: (i) haber permanecido cuando menos 8 años privado de la libertad en un establecimiento de

libertad, quedan cobijados por una medidas de aseguramiento no privativas de la libertad y se someten al cumplimiento de una serie de obligaciones, entre las cuales se cuentan la participación activa en el proceso judicial hasta su culminación. El incumplimiento de estos requisitos lleva a la revocatoria del beneficio y a la exclusión del procedimiento de Justicia y Paz.

El 18 de diciembre de 2013 se concedió la primera sustitución de medida de aseguramiento. Desde entonces, han sido beneficiados con la figura un total de 59 postulados, de los cuales, 40 han obtenido su libertad material. A continuación se presenta información detallada al respecto:

ESTADO DE LAS SUSTITUCIONES DE MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO			
Junio de 2015			
En firme		54	
En apelación		5	
Confirmadas CSJ 2da Inst		7	
Revocadas CSJ 2da Inst		5	
Ordenada CSJ		3	
CONCEDIDAS A			
Grupos de guerrilla		1 (por enfermedad)	
Grupos de paramilitarismo		63	
TOTAL		64	
CONCEDIDAS POR			
Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá		22	
Tribunal de Justicia y Paz de Medellín		35	
Tribunal de Justicia y Paz de Bucaramanga		2	
Tribunal de Justicia y Paz de Barranquilla		5	
TOTAL		64	
MIEMBROS REPRESENTANTES			
Concedidas		En libertad	
5		2	
LIBERTAD MATERIAL		40(2 por enfermedad grave)	
ESTADO DE LAS LIBERTADES A PRUEBA			
Junio de 2015			
Concedidas	9	A guerrilla	0
		A Paramilitares	9
En primera Instancia	7	En segunda instancia	2
En firme	9	En apelación	0
A miembros representantes	4	En libertad material	2

No obstante, en la implementación de la figura se han presentado tres situaciones problemáticas. En primer lugar, en el artículo 38 del Decreto 3011 de 2013, se establecían las reglas de acuerdo con las cuales se podría contar el tiempo de privación de la libertad, en donde se tienen en cuenta variables como el tipo de postulación y la fecha de desmovilización, de ingreso a establecimiento de reclusión y de postulación. El cómputo de estas variables depende de si la desmovilización se dio estando en libertad o no y si se presentó antes o después de la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005. Esto tiene sentido en la medida en que el grupo de postulados está conformado por personas con características disímiles. Algunos de ellos se desmovilizaron colectivamente estando en libertad e ingresaron voluntariamente a prisión. Otros de ellos se desmovilizaron de manera individual estando privados de la libertad.

reclusión; (ii) haber participado en las actividades de resocialización durante la privación de la libertad; (iii) haber participado de las audiencias del proceso penal especial de Justicia y Paz y haber contribuido efectivamente con la reconstrucción de la verdad; (iv) haber entregado bienes para la reparación a las víctimas y (vi) no haber cometido delitos dolosos con posterioridad a la desmovilización.

Pese a esta reglamentación, la Corte Suprema de Justicia⁹¹ incorporó un nuevo criterio de interpretación, según el cual, el periodo de reclusión solo puede contarse desde el momento de la postulación por parte del Gobierno nacional. Según la Corte, sólo a partir de este momento el individuo puede tener una expectativa legítima de ser beneficiario de los beneficios penales contemplados en la Ley 975 de 2005. Si bien la reglamentación contenida en el Decreto 3011 no ha sido declarada nula por inconstitucionalidad, en la práctica el criterio de la Corte Suprema ha sido predominantemente aplicado en las instancias judiciales.

Esta situación es compleja porque se conocen situaciones de demoras en las postulaciones por dificultades administrativas, de hasta 3 o 4 años, como sucede por ejemplo con los ex miembros del Bloque Calima que inicialmente no fueron reconocidos por su comandante. Así las cosas, la interpretación de la Corte no hace sino postergar la salida de los postulados en libertad, muchos de los cuales ya llevan más de 8 años privados de su libertad como consecuencia de su participación en Justicia y Paz.

En segundo lugar, la aplicación de la figura se ha visto truncada en los casos en donde existen, de forma concomitante, sentencias parciales y procesos en curso en Justicia y Paz respecto de un mismo postulado. La Corte Suprema de Justicia⁹² ha establecido que las dos figuras a través de las cuales se puede recobrar la libertad (de sustitución de la medida de aseguramiento y libertad a prueba por pena cumplida) son beneficios diferentes y autónomos, y cobijan una serie de hechos específicos y distintos. En consecuencia, pese a que se conceda la sustitución de la medida de aseguramiento, la libertad formalmente concedida, queda suspendida y condicionada a la concesión del beneficio de la libertad a prueba. Esto ha llevado a que en la práctica el beneficio de la sustitución de la medida de aseguramiento, se convierta en un obstáculo o carga adicional que le impide al postulado recobrar su libertad si ya cuenta con sentencias condenatorias.

En tercer lugar, un gran porcentaje de las órdenes de libertad proferidas por las autoridades judiciales de Justicia y Paz, en virtud de la aplicación de los beneficios de la sustitución de medida de aseguramiento (Artículo 18A de la Ley 975 adicionado por el artículo 19 de la Ley 1592) y la libertad a prueba (artículo 29 de la Ley 975 de 2005), no se han materializado debido a la existencia de requerimientos judiciales en la justicia ordinaria. Por lo que existe un considerable número de postulados, que pese a ser beneficiarios de una u otra figura de libertad, siguen privados de la misma.⁹³

Esta situación se ha presentado, debido a la dificultad práctica que han tenido las autoridades judiciales correspondientes para aplicar las figuras jurídicas tendientes a lograr la concentración de la investigación y juzgamiento de todas las conductas delictivas cometidas durante y con ocasión de la pertenencia al GAOML de los postulados a este régimen especial, a saber, la suspensión condicional de la ejecución de la pena (Artículo 18 b adicionado por la Ley 1592), la acumulación de procesos y penas (Artículo 20), y la suspensión de investigaciones (Artículo 22 adicionado por la Ley 1592)⁹⁴.

Dicha falta de suspensión y acumulación de investigaciones y procesos, así como de suspensión de la ejecución de sentencias, sobre hechos cometidos durante y con

⁹¹ Autos de radicado número 43698 y 43497 del 28 de Agosto de 2014.

⁹² Auto de radicado 44035 del 10 de septiembre de 2014.

⁹³ De 69 beneficios de libertad concedidos por las autoridades judiciales de Justicia y Paz (60 sustituciones de medida de aseguramiento y 9 libertades a prueba), a la fecha se han materializado 42.

ocasión de la pertenecía al GAOML, ha generado que las ordenes de libertad de Justicia y Paz resulten inaplicables. Dicha situación, debiéndose a la ineficacia de las autoridades judiciales, no solo genera un desgaste innecesario de la administración de Justicia (doble tramitación), sino que vulnera la seguridad jurídica y las expectativas de libertad de los postulados a la Ley de Justicia y Paz.

A pesar, entonces, de los mecanismos diseñados en la Ley 1592 de 2012 y en el Decreto 3011 de 2013 para cumplir con las expectativas de los postulados en materia de libertad, persisten dificultades y conflictos de interpretación y de implementación de los mecanismos que han impedido materializar la libertad de los postulados a la Ley de Justicia y Paz, como había sido previsto en el diseño de los mismos.

2.5.2. Volviendo a la vida civil: protección y reintegración para culminar un proceso exitoso de Justicia y Paz

La Ley 975 no previó expresamente lo que sucedería con los desmovilizados una vez recuperaran su libertad. Esto es relevante especialmente desde la perspectiva de la seguridad y la protección de los postulados y de su reintegración adecuada a la vida civil.

En relación con la **seguridad y protección de los postulados**, en el diseño original de la Ley 975 la única referencia frente a estos aspectos se limitaba a la etapa de privación de la libertad (art. 30), determinando que *“los establecimientos de reclusión deben reunir condiciones de seguridad y austeridad propios de los establecimientos administrados por el INPEC”*. Los efectos negativos de este vacío empezaron a ser evidentes hacia los años 2011 y 2012. En primer lugar en la medida que la política de reintegración con desmovilizados comunes ya permitía hacer un balance sobre los riesgos a la seguridad y a la vida que amenazaban a esta población⁹⁵; y en segundo lugar en la medida que se acercaba el tiempo de cumplimiento de los 8 años de privación de la libertad de los postulados a la Ley 975.

Ante este escenario, se estableció en la Ley 1592 (art. 35) una orden genérica al Gobierno nacional para adoptar las medidas de protección necesarias sobre aquellos postulados que recobrarán su libertad⁹⁶. Sin embargo, en la práctica, esta orden -dada de una manera tan general y sin establecer la institución que concretamente se encargaría de hacerla realidad- generó dificultades en la determinación de la autoridad competente para asumirla. Las autoridades que tradicionalmente ofrecen programas y mecanismos de protección se vieron abocadas a un proceso de discusión para determinar quién y cómo protegería a los postulados que volvieran a la libertad.

En principio, parecía que sería la Unidad Nacional de Protección (UNP) la responsable principal, teniendo en cuenta que el Decreto 4912 de 2011 le establecía la responsabilidad directa frente a la protección de todas las personas desmovilizadas⁹⁷.

⁹⁵ Ver nota de prensa del 2010, en la que se indican los problemas de seguridad de los desmovilizados comunes: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7700959>.

⁹⁶ Ley 1592 de 2012, art. 35: “El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, determinará y adoptará las medidas de protección para los postulados a la presente ley que quedaren en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento, previo estudio del nivel de riesgo y de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar su proceso de reintegración.”

⁹⁷ Según el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011, modificado por el parágrafo 8 del artículo 2 del Decreto 1225 de 2012, se estableció que la Unidad Nacional de Protección adelantará, a solicitud de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la evaluación del riesgo de las personas de que trata el artículo 8º del Decreto 128 de 2003 [*desmovilizado o reincorporado*] o demás normas que lo modifiquen y que se encuentren en el proceso de reintegración a su cargo. Como resultado de un riesgo extraordinario o extremo, de manera excepcional la Unidad Nacional de Protección, implementará las medidas de protección previstas en el

Sin embargo, esta institución se negó a ofrecer medidas de protección a esta población. Según la UNP, si bien los postulados a la Ley de Justicia y Paz tienen la condición de desmovilizados, la existencia de un vacío normativo le impedía tomar alguna acción concreta al respecto. Esto, teniendo en cuenta que el artículo 35 de la Ley 1592 estableció que se requería una nueva reglamentación relacionada con la seguridad y la protección de los postulados.

Mientras avanzaba la discusión sobre competencias institucionales la realidad hacía un llamado urgente a la toma de decisiones. Durante el proceso se tuvo conocimiento de existencia de amenazas constantes a algunas personas postuladas -tanto dentro como fuera de los establecimientos penitenciarios y carcelarios-. Según la FGN, por lo menos 3, de los 40 postulados que han recuperado su libertad, han reportado algún tipo de amenaza contra su vida e integridad. De hecho, los postulados han manifestado que esta es una de sus preocupaciones principales, especialmente al momento de recobrar su libertad⁹⁸. Muchos de ellos han mencionado la posibilidad de acudir a esquemas de seguridad privada si el Estado no garantiza su seguridad y protección, lo que sin lugar a dudas podría generar en dinámicas contrarias a la paz en los territorios⁹⁹.

Esta preocupación de los postulados, se ha profundizado con un acontecimiento que ha activado las alertas institucionales en lo que va corrido del 2015. El 6 de junio de presente año, fue asesinado el postulado José de Jesús Pérez Jiménez alias "Sancocho", en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín. Pérez Jiménez, quién fue uno de los jefes paramilitares del Bloque Calima, había recobrado su libertad el 15 de mayo de 2015. Presuntamente, su muerte se debió a retaliaciones de hechos cometidos cuando era miembro de las AUC¹⁰⁰. Esta situación, que es aún materia de investigación, ha acelerado el proceso de definición de responsables institucionales en términos de protección para los postulados.

En este contexto, se ha hecho un esfuerzo por acelerar la reglamentación del artículo 35 de la Ley 1592 desde el **Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz**, así como desde otros escenarios, liderados principalmente por la ACR, y con participación del Ministerio del Interior, la FGN, la UNP, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Producto de estos esfuerzos, las instituciones han convenido responsabilidades concretas frente a una ruta de atención y protección para los postulados y se ha redactado un borrador de reglamentación que, a la fecha, se encuentra en revisión presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda (última fase de revisión).

En este proyecto de decreto, se establece que será la Unidad Nacional de Protección la entidad responsable de asumir la protección y seguridad de los postulados que presenten denuncias o riesgos a su seguridad. Así las cosas el principal reto en materia de seguridad, sin lugar a dudas, tiene que ver con la puesta en marcha de estas medidas de prevención y protección, y por supuesto el objetivo central será el de

presente Decreto, cuando la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas haya otorgado los apoyos económicos para traslado, de su competencia."

⁹⁸ Esta era una de las inquietudes presentadas por los postulados en el Comité Técnico Interinstitucional de Coordinación y Seguimiento de la Ejecución de las Normas Penitenciarias y Carcelarias Aplicables en el Marco de la Ley de Justicia y Paz, desarrollado los días 16 y 17 de abril de 2015 en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario (EPC) la paz de Itagüí. Los representantes de Derechos Humanos de los patios 5 y 6, señalaban la preocupación de estos por la indefinición del Gobierno Nacional para definir una estrategia de protección para los postulados a la Ley de Justicia y Paz.

⁹⁹ En la visita a la visita realizada el 16 de abril del 2015 al EPC de Itagüí, uno de los representantes del patio 6 manifestaba que ante la indiferencia del Gobierno Nacional para enfrentar esta dificultad, los postulados no tendrían otra opción que la de buscar alternativas a la seguridad institucional.

¹⁰⁰ Ver: <http://www.elcolombiano.com/en-triple-homicidio-en-moravia-murio-alias-sancocho-exjefe-paramilitar-IK2095684>.

garantizar que ningún postulado que recobre su libertad se vea afectado en su vida o integridad.

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta después de que un postulado recobra su libertad, tiene que ver con las posibilidades reales y concretas que tenga de **reintegración a la vida civil**, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como ciudadano. Por supuesto, bajo la premisa de una vida en condiciones de dignidad. Si bien este fue uno de los principios rectores y objetivos en el diseño original de la Ley 975, en la práctica no se contaba con disposiciones concretas para que los postulados pudieran ser beneficiarios de programas o rutas especiales de reintegración.

En efecto, el artículo 66 de la Ley 975, era la única disposición que hacía una aproximación a la reincorporación. En él se establecía que se crearía un programa de reincorporación para los excombatientes mediante el cual serían vinculados a proyectos productivos, programas de capacitación, o educación con vocación productiva. Adicionalmente, dicho artículo establecía que este programa debía contemplar un componente de atención y orientación psicológica para lograr una adecuada reincorporación de los desmovilizados que participarían en el proceso de Justicia y Paz. Sin embargo, no se estableció el momento en que este programa de reintegración debía ser activado (antes, durante o después de la privación de la libertad), cuál sería la institución competente para crearlo y ponerlo en marcha o cómo se relacionaría con los programas de reincorporación existentes¹⁰¹.

Con la Ley 1592 de 2012 se corrigieron estas dificultades. En primer lugar, y en aras de tener claridad sobre el momento al que se desarrollaría el programa de reincorporación establecido en el artículo 66, se hizo una diferenciación entre el proceso de resocialización y el proceso de reintegración. Se estableció que el proceso de resocialización se corresponde con la etapa intramural, en la que los postulados se encuentran privados de la libertad, y el proceso de reintegración, se activa una vez los postulados recobran su libertad (etapa extramural).

En segundo lugar, teniendo en cuenta el perfil de los postulados a la Ley de Justicia y Paz, muchos de ellos responsables de crímenes internacionales, se identificó la necesidad de darles un tratamiento diferenciado que respondiera a sus necesidades concretas. Así, la Ley 1592 determinó que el INPEC debía desarrollar un programa de resocialización especial y exclusivo para los postulados que estuvieran privados de la libertad, y a su encargó a la ACR el desarrollo de una ruta de reintegración especial para estos postulados. En consecuencia, se aclaró que los postulados no pueden ser atendidos bajo la ruta de reintegración diseñada para desmovilizados comunes (regulada anteriormente por la resolución 163 de 2011 0754 de 2013). De igual manera, la Ley 1592 eliminó la posibilidad de que dentro de la ruta de reintegración particular para postulados existieran subsidios para proyectos productivos y determinó que el proceso de reintegración sería obligatorio, por lo que al postulado que no participara en la ruta, podría revocársele el beneficio de la sustitución de la medida de aseguramiento¹⁰².

¹⁰¹ No se tenía claro si el mencionado artículo obligaba a crear un nuevo programa de reincorporación a la vida civil, o si se trataba de incorporar a los beneficiarios de esta ley a los programas existentes en su momento. Esto teneiendo en cuenta que entre los años 2003 y 2006 existió el programa de reincorporación a la vida civil (PRVC) que era liderado en su momento por el Ministerio del Interior y de Justicia. De igual manera, con las desmovilizaciones colectivas y masivas del año 2006, el programa se congestionó y entró en crisis, lo que obligó a que se creara en el 2006 la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración. En medio de la implementación del proceso, se evidenció, en primer lugar, la necesidad de crear programas de reincorporación para desmovilizados de rango bajo que contemplara dimensiones mucho más amplias que el antiguo PRVC, y que tuviera una duración más prolongada en el tiempo (Ley 1424 de 2010).

¹⁰² De acuerdo al artículo 18^a: Una vez concedida, la sustitución de la medida de aseguramiento podrá ser revocada por el magistrado con funciones de control de garantías a solicitud de la Fiscalía General de la Nación o de las víctimas o de sus representantes, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: (...) 3. Que el postulado no

Tras las modificaciones introducidas por la Ley 1592, la ACR a través de la resolución 1724 de 2014 creó la ruta especial de reintegración para postulados a la Ley de Justicia y Paz. De acuerdo a la información suministrada por la ACR, y según lo establecido por el artículo segundo de la resolución 1724¹⁰³, los 40 postulados que han recobrado su libertad se encuentran participando en esta ruta especial de reintegración.

Aunque sería prematuro realizar una valoración a fondo sobre la implementación de esta ruta, del trabajo realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho es posible afirmar que uno de los retos de mayor magnitud en este momento, tiene que ver con la articulación entre este programa de reintegración y los distintos programas y actividades de resocialización que han venido implementándose en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, por parte del INPEC y del Ministerio de Justicia¹⁰⁴. Por parte de las entidades que desarrollan procesos de resocialización y de reintegración debe garantizarse un intercambio de información y una continuidad en los procesos que garanticen coherencia, eficiencia y eficacia a la hora de cumplir el objetivo de la reincorporación a la vida civil de excombatientes postulados a la Ley de Justicia y Paz.

participe del proceso de reintegración diseñado por el Gobierno nacional para los postulados a la Ley de Justicia y Paz en desarrollo del artículo 66 de la presente ley (...).

¹⁰³ De acuerdo al cual el postulado tiene 30 días calendario para presentarse ante la ACR y vincularse a la Ruta de Reintegración.

¹⁰⁴ Tal y como lo establece el artículo 96 del Decreto 3011 de 2013: "Integralidad del programa especial de resocialización y del proceso de reintegración de postulados. Para el cumplimiento de las competencias dispuestas en la Ley 1592 de 2012, el programa especial de resocialización que disponga el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, incorporará los componentes necesarios que permitan al postulado desarrollar su proceso de reintegración una vez se encuentre en libertad, acorde con los criterios definidos por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas".

3. Lecciones básicas de Justicia y Paz para la rendición de cuentas en un nuevo arreglo de justicia transicional

Diez años de implementación del proceso de Justicia y Paz dejan importantes lecciones para el diseño y la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de rendición de cuentas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición que se ha acordado crear, por parte del Gobierno Nacional y las FARC-EP en el proceso de paz. Estas lecciones son particularmente relevantes para la concepción de los instrumentos judiciales de rendición de cuentas por crímenes graves y su coherencia con los otros componentes del Sistema, especialmente la Comisión de la Verdad y las reparaciones. A continuación presentamos las diez lecciones principales:

- 1. La justicia penal no puede llevar toda la carga de la transición, ni de la satisfacción de los derechos de las víctimas.** 10 años de Justicia y Paz han demostrado que un proceso penal, por especial que sea, no puede hacerse cargo satisfactoriamente de materializar los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad, la justicia y la reparación. En su versión original, Justicia y Paz pretendía: (i) retribución por los crímenes cometidos; (ii) la reparación judicial de las víctimas; (iii) esclarecimiento de la verdad y (iv) reconciliación. Es necesario recuperar la comprensión sobre el sentido y los objetivos de la justicia penal en un contexto de transición política y ser conscientes de sus limitaciones. Si se sobreestiman las funciones de la justicia penal, se generará frustración en la sociedad.
- 2. Es necesario buscar una mejor distribución de tareas entre los mecanismos judiciales y no judiciales de rendición de cuentas.** 10 años de Justicia y paz han demostrado que es clave aprovechar las fortalezas de cada uno de los instrumentos –judiciales y no judiciales- de justicia transicional y conocer sus debilidades. El proceso penal no puede encargarse del esclarecimiento de la violencia en términos de fenómenos históricos o sociológicos. Tampoco puede hacerse cargo de la reparación de un universo masivo de víctimas. Por esto, hay que buscar la coherencia entre los distintos mecanismos de la justicia transicional, distribuir estratégicamente las tareas entre ellos, buscando la complementariedad.
- 3. La justicia penal en la transición política debe tener una agenda estratégica.** En un contexto de violaciones masivas, cientos de miles de víctimas y miles de presuntos responsables, donde se trata además de transitar de un conflicto armado interno a la paz, es clave aprovechar el sentido simbólico de la justicia penal. No es posible ni deseable investigar ni juzgar a “todos por todo”. La pretensión inicial de Justicia y Paz de investigar, juzgar y sancionar a más de 5000 personas sin considerar estratégicamente su rango, crímenes cometidos, zonas de influencia, impacto simbólico de su acción, demostró ser un fracaso. Durante los primeros cuatro años de implementación de la Ley 975 no se produjo ninguna sentencia y al año 10 de su ejecución, se ha logrado condenar a 115 excombatientes en 30 fallos. Solo 14 de ellos están en firme. El universo objetivo de la persecución penal debe ser acotado y definido de manera estratégica. La agenda estratégica de persecución penal se debe traducir además en la definición de las prioridades de la persecución penal, y en el enfoque y los planes de investigación.
- 4. La definición de prioridades es de la esencia de una agenda estratégica de persecución penal.** Ante las dimensiones y naturaleza de los crímenes en el contexto del conflicto armado interno, además de un universo objetivo

acotado en términos de presuntos responsables, es necesario establecer un orden de prioridades estratégicas que permitan distribuir de la manera más efectiva los recursos limitados con los que cuenta el Estado. La determinación de esas prioridades es una decisión política muy importante que debe ser explicada y presentada de manera transparente a la comunidad. La selección de los casos es en sí misma un importante mensaje público sobre lo que merece el mayor rechazo de la sociedad. De hecho, se debe adoptar expresamente una agenda estratégica donde se consignen las prioridades, los objetivos de la rendición de cuentas y también sus limitaciones. De esta manera no se generan expectativas incumplibles, tal como sucedió con la ley de Justicia y Paz.

- 5. El enfoque de la investigación penal debe ser adecuado a la naturaleza de los crímenes que se pretende esclarecer.** Justicia y Paz demostró que la investigación de las conductas cometidas en el marco del conflicto armado no puede ser la misma que se utiliza para enfrentar la criminalidad ordinaria. Así mismo, Justicia y paz evidenció que un enfoque tradicional de investigación resulta en sentencias judiciales que no dan cuenta de la naturaleza masiva y/o sistemática de los crímenes. Varias de las primeras sentencias de Justicia y Paz abordaron los hechos como si se tratara de hechos aislados e inconexos. En algunas otras se hizo un esfuerzo por acumular cierto número de hechos e interpretarlos en conjunto. Sin embargo, fue sólo a partir del cambio metodológico expreso adoptado en el 2012 y de las nuevas exigencias de la Ley 1592 de identificar máximos responsables y contextos y patrones de macro-criminalidad que se ha buscado que los procesos visibilicen de mejor manera la naturaleza de los crímenes. Esto es fundamental si se tiene en cuenta que la rendición de cuentas judicial le apunta no sólo a la atribución de la responsabilidad individual, sino al esclarecimiento de la verdad. Ahora, Justicia y Paz también ha demostrado que no es razonable pedirle a los operadores judiciales que hagan esclarecimiento de la verdad a la manera que lo haría una Comisión de la Verdad. La explicación del porqué de los crímenes y de las estrategias que ellos revelan en los contextos particulares de las dinámicas regionales y temporales de la guerra es un campo donde debe haber una mejor distribución de tareas entre la justicia penal y la Comisión de la Verdad.
- 6. Una estrategia de persecución penal para la transición política debe ser limitada en el tiempo y buscar contribuir a pasar la página de las violaciones de pasado.** La pretensión original de Justicia y Paz de investigar *todo* el universo de hechos atribuible a cada postulado para acumularlo en una sola imputación, se demostró imposible. La Fiscalía terminó operando bajo la lógica de las “imputaciones parciales”, que condujeron a su vez a “sentencias parciales”, creándose de todas maneras cierta expectativa de que habría nuevas imputaciones y sentencias contra los postulados ya condenados. Esto transmite un mensaje de persecución penal indefinida sin un horizonte cierto del cierre del proceso. Esto ha significado además que a pesar de haber cumplido los 8 años máximos de privación de la libertad que establece la ley 975, se haya dificultado su salida en libertad por cuenta de diferentes requerimientos judiciales –tanto en justicia y paz como en la jurisdicción ordinaria– no acumulados en un solo proceso.
- 7. La estrategia de persecución penal para la transición política debe incluir a los terceros civiles.** Al requerir expresamente la condición de desmovilizado del grupo armado ilegal, para ser postulado al proceso penal especial de justicia y paz, la Ley 975 dejó por fuera de su alcance a los terceros civiles que

hubieran podido tener responsabilidad penal en crímenes graves. A pesar de algunos esfuerzos de Fiscales y Magistrados, los importantes hallazgos en esta materia dentro de Justicia y Paz no se han traducido en la persecución penal de los responsables en la justicia ordinaria, con la notable excepción de las investigaciones que ya venía adelantando la Corte Suprema de Justicia en relación con la llamada “parapolítica”. Una estrategia de rendición de cuentas en el marco de un nuevo arreglo de justicia transicional debería buscar explícitamente el esclarecimiento judicial y el establecimiento de las responsabilidades de terceros que hubieran podido participar, de diversas maneras, en crímenes graves.

8. El proceso penal no es el foro adecuado para la reparación de las víctimas en un contexto de violencia masiva y de transición política.

Justicia y Paz ha demostrado con creces que el proceso penal –por más especial que sea– no es conducente a la reparación pronta, efectiva y adecuada de las 487.634 víctimas registradas por la Fiscalía General de la Nación. También ha quedado claro que es imposible usar los mismos criterios de la reparación judicial sobre la tasación del daño, si se quiere ser equitativo respecto del universo de víctimas a reparar. Diez años después de la expedición de la ley 975, en el marco del proceso penal de Justicia y Paz se han reconocido 25.742 víctimas en sentencia judicial (cerca del 5%) y sólo se le ha pagado a 3.136 víctimas (0,64% de las víctimas registradas). Los bienes aportados por los desmovilizados a la reparación han cubierto apenas un 6% de las reparaciones pagadas –el resto ha sido pagado por el Estado. Además, las órdenes o exhortos respecto de los demás componentes de la reparación –restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición – han sido cumplidas muy parcialmente.

9. Cumplir con los objetivos de la justicia penal en la transición política implica un relacionamiento activo del aparato de justicia con el público.

Justicia y Paz ha logrado establecer un relacionamiento activo con las víctimas, especialmente a propósito de su participación en las diferentes etapas procesales y, en esta fase del proceso, en los incidentes de reparación. Sin embargo, las sentencias han terminado siendo documentos excesivamente largos, complejos y de difícil lectura, que están llegando a un público reducido y especializado. Sería importante poder “traducir” sus hallazgos en un lenguaje y formato sencillo para el consumo del público en general.

10. La estabilidad del arreglo de justicia transicional es un factor clave de la recuperación de la confianza de las víctimas y excombatientes en el Estado.

En el contexto de la transición política, las promesas que hacen los Gobiernos y el Estado y que se traducen en normas jurídicas, deben ser cumplidas para garantizar la estabilidad, legitimidad y durabilidad de la transición. Justicia y Paz ha demostrado que el incumplimiento de esas promesas tiene un costo alto en términos de recuperación de confianza de las víctimas, por una parte, y de los excombatientes, por otra, en la administración de Justicia y, en el Estado, en general. Con respecto a las víctimas, en el marco del proceso de Justicia y Paz se han cambiado las reglas para su reparación en tres ocasiones, generándose una situación de incertidumbre y una sensación de incumplimiento y frustración. Con respecto a los excombatientes, además de los sucesivos cambios del régimen legal aplicable a los paramilitares rasos (que no fue objeto de este estudio del Ministerio de Justicia), las diversas interpretaciones de los operadores de justicia sobre la manera de contar el período de privación de la libertad y si procede o no el beneficio, teniendo en cuenta nuevos procesos pendientes en la jurisdicción

ordinaria o la acumulación de procesos en Justicia y Paz, ha hecho que se frustre en varios casos la expectativa legítima de los postulados de recobrar su libertad una vez cumplido el término máximo de 8 años de privación de la libertad establecido en la ley. Como ha quedado claro, esto debilita la confianza institucional y dificulta la implementación de programas de reintegración, indispensables para el tránsito a la vida civil y, en últimas, para la reconciliación.