



**OBSERVATORIO  
INTERNACIONAL**  
DDR - Ley de Justicia y Paz  
en Colombia

**Cuarto Informe**  
Septiembre 2011

**CITpax**

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ



# Cuarto Informe

Septiembre 2011



## Centro Internacional de Toledo para la Paz – CITpax

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) es una fundación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo contribuir a la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos. CITpax asume que la búsqueda de la paz duradera implica la puesta en práctica de acciones de transformación social, desarrollo y fortalecimiento institucional. Por tanto, pretende buscar soluciones a conflictos nacionales o internacionales a través de la mediación, la facilitación y la elaboración de propuestas-puente, utilizando la diplomacia de segunda vía, también llamada diplomacia paralela, que recurre a actores de la sociedad civil que tienen capacidad de influencia sobre quienes toman las decisiones.

El CITpax es una institución singular y única en el escenario español. Es algo más que un think tank tradicional, pues su actividad no se limita al diagnóstico y la investigación, sino que se orienta a la acción - action tank - pretendiendo modificar la realidad de los conflictos en la búsqueda y consecución de la paz.

Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax  
C/ Fuenterrabía 2. 28014 – Madrid, España  
Tel.: +34 91 523 74 52 Fax: +34  
91 524 00 67 e-mail:  
[toledopax@toledopax.org](mailto:toledopax@toledopax.org) Web:  
[www.citpax.org](http://www.citpax.org)

Observatorio sobre DDR y la Ley de Justicia y Paz  
Calle 79 B N° 8 – 11. Bogotá, Colombia  
Tel.: +57 1 317 81 34  
E-mail: [info@citpaxobservatorio.org](mailto:info@citpaxobservatorio.org)  
Web: [www.citpaxobservatorio.org](http://www.citpaxobservatorio.org)

Diseño de portada: Nuria Ayarra y Alba Marcellán

Diseño y maquetación: Nuria Ayarra. Diseño original: Mediatrex, S.L.

Fotografía: Nuria Ayarra. Imagen de la sede del Centro Internacional de Toledo para la Paz en Madrid

© **Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax. 2011**

Todos los derechos reservados. La reproducción, comunicación y distribución del informe, en forma total o parcial, podrá realizarse siempre que se incluya la debida referencia al documento original.

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de los autores. En ningún caso pueden ser atribuidas a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Así mismo, las denominaciones empleadas en este texto y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno o comprometen la posición política del Programa presidencial de la Alta Conserjería para la Reintegración (DAPRE-ACR) y/o de quienes intervienen en él. Los contenidos son responsabilidad de quienes realizaron la investigación

Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página Web:

[www.citpax.org](http://www.citpax.org)

# Índice

Presentación	7
Agradecimientos	9
Resumen Ejecutivo	11
Parte I: Área de Justicia	19
Dinámica de la reparación en el proceso penal especial de Justicia y Paz	19
Parte II: Área de DDR	89
Presencia de desmovilizados e inseguridad en las ciudades. Casos de estudio: Villavicencio, Montería y Bogotá	89
Parte III: Área de Víctimas	149
La contextualización del universo de víctimas y de sus expectativas en el marco de la Ley de Justicia y Paz - 2010	149
Hoja del CITpax	209



# Presentación

*“To achieve peace and reconciliation, a society needs to acknowledge the pain and suffering of victims. Solid foundations must be laid for a just and hopeful future.”<sup>1</sup>*

Tras las elecciones presidenciales celebradas en agosto de 2010, se constituía un nuevo equipo de gobierno en Colombia, al frente del cual se posesionaba Juan Manuel Santos. En su discurso de investidura, destacaba entre sus prioridades la consolidación del proceso de paz.

En este sentido, en el último año, tal y como señala la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPPOEA) en su XV Informe, de abril de 2011, se han producido pasos importantes, en particular “el reconocimiento de las víctimas y su participación activa en el proceso, la emergencia de la verdad, los procesos de justicia y reparación que se han adelantado, la llegada incipiente del Estado a los territorios más afectados, el inicio del retorno de comunidades que fueron expulsadas por la violencia, y la reconstrucción del tejido social en poblaciones que se encontraban bajo el dominio de los grupos armados irregulares”. No obstante, persisten complicaciones y dificultades para avanzar tanto en las diligencias judiciales contra los desmovilizados en el marco del proceso de Justicia y Paz como en la consolidación del marco legal y de políticas públicas que complementen las medidas que se puedan adoptar en el escenario judicial.

## *Las cuestiones objeto de seguimiento*

A través del trabajo que ha realizado el equipo del Observatorio durante el segundo semestre de 2010 y el primer semestre de 2011, el Cuarto Informe presenta un análisis exhaustivo sobre los desafíos que se presentan en el proceso de desmovilización y reintegración; sobre los dilemas técnicos y sustantivos en la investigación y persecución de graves crímenes; y sobre las percepciones de las víctimas en relación con el proceso de Justicia y Paz.

## *El proceso de desmovilización y reintegración*

En el Cuarto Informe, el Área de DDR ha continuado el análisis sobre la situación de seguridad, partiendo de la hipótesis (potencialmente presente en contextos de post-conflicto) de una relación entre el incremento de inseguridad y la presencia de desmovilizados. Para ello, se ha acotado el estudio a tres ciudades: Bogotá, Montería y Villavicencio. El Área ha concluido que, por una parte, la reincidencia de desmovilizados en actividades delictivas se debe a la persistencia de contextos de ilegalidad y a las dificultades que se plantean en su proceso de reintegración (en particular para su incorporación al mercado laboral). No obstante, con base a los datos recabados y las entrevistas realizadas, la presencia de desmovilizados no ha conllevado *per se* un aumento en los índices de violencia en las ciudades objeto de estudio. Por otra parte, se señala que la percepción de la ciudadanía de que los desmovilizados continúan delinquirando se debe a tres factores: desconocimiento sobre las cifras que pueden acreditar, o no, si existe dicha relación; prejuicios de la población en general sobre este colectivo; y el liderazgo de las nuevas estructuras por mandos medios de grupos paramilitares que nunca se desmovilizaron o se re-movilizaron.

## *Las diligencias judiciales contra los desmovilizados*

En relación con el complejo proceso judicial contra los desmovilizados, los desafíos se centran en agilizar su procesamiento, como ya señaló la Fiscal General de la Nación, Viviane Morales, en un Coloquio organizado en febrero de 2011. En abril de 2011, el Área de Justicia publicó un documento monográfico que examina de manera exhaustiva y detallada las diferentes etapas previstas en la Ley de Justicia y Paz. En el Cuarto Informe, el Área estudia los diferentes elementos que componen la reparación integral en el marco de los procesos judiciales bajo la Ley de Justicia y Paz, examinando los retos que se han presentado para la aplicación en el marco del proceso de Justicia y Paz de las reglas tradicionales en materia de reparación, daño (en particular, el daño colectivo) y responsabilidad en Colombia. Así mismo, indica que se deberían armonizar los diferentes esfuerzos en materia de resarcimiento de cara a adoptar una política pública en materia de reparación integral que responda a los principios de coherencia externa e interna. En la puesta en marcha de esta política, se han identificado como principales retos externos a los mecanismos de reparación, 1) garantizar la seguridad de las víctimas tras la restitución de sus tierras y durante su retorno, 2) el contexto de macrocriminalidad en el cual se deben realizar, y 3) las condiciones de especial vulnerabilidad de las víctimas.

---

<sup>1</sup> Discurso del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, Bogotá, 10 de junio de 2011.

Además de los procesos judiciales contra desmovilizados, en diciembre de 2010 se aprobaba la Ley 1424, “por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la Ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones”. Desde el Observatorio, publicamos una serie de reflexiones sobre los desafíos que plantea la Ley, en particular en relación con los beneficios judiciales previstos y sobre el alcance de los acuerdos que deberán firmar los desmovilizados para contribuir al esclarecimiento de la verdad.

#### *Las víctimas en el proceso de Justicia y Paz*

El Área de Víctimas presenta en el primer capítulo, un balance sobre el grado de satisfacción de las expectativas de las víctimas en 2010 con base en la aplicación de los cinco indicadores construidos en la primera etapa. En relación con la *lucha contra la impunidad*, el Área destaca que persisten obstáculos en el desarrollo de las diligencias de versión libre, tanto de carácter técnico como ante el incremento del número de postulados. Sobre la *participación en el proceso penal*, se constata el número reducido de víctimas por desplazamiento forzado registradas en el proceso; y en las confesiones de los postulados. Respecto a las *medidas de reparación*, se señalan los retos para avanzar en el proceso por vía administrativa. En cuanto al *conocimiento de la verdad*: los mayores avances han sido sobre *homicidios en persona protegida*; las confesiones de los postulados por la comisión de *masacres*, hasta diciembre de 2010, representan el 28% del total que habrían realizado según las investigaciones del Grupo de Memoria Histórica de la CNRR; y, si bien se han incrementado en el período 2009-2010 el número de cuerpos encontrados y su identificación y entrega a familiares, sólo el 3,4% del total de las víctimas que han denunciado *desapariciones forzadas* se reflejan en las confesiones.

De manera paralela a las medidas de reparación determinadas en el proceso penal especial, es preciso avanzar en la implementación de mecanismos y programas de política pública que coadyuven al objetivo de reparación integral para garantizar la satisfacción; garantías de no repetición, tanto a nivel individual como a nivel colectivo; y rehabilitación, objeto de estudio en el segundo capítulo.

#### *El acompañamiento del CITpax al proceso de construcción de paz en Colombia*

Después de seis años desde la adopción de la Ley de Justicia y Paz, es imprescindible destacar la ardua tarea que ha llevado a cabo la Fiscalía, tanto para la compilación de información sobre los miles de crímenes cometidos por los grupos armados ilegales, como los ingentes esfuerzos realizados por parte de la Unidad de Exhumaciones de la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, es necesario resaltar el dedicado trabajo presentado por el Grupo de la Memoria Histórica de la CNRR y los diferentes proyectos que han llevado a cabo organizaciones de la sociedad civil -con el acompañamiento de agencias internacionales-, para reconstruir la verdad sobre lo sucedido. Dichas iniciativas podrían quedar fortalecidas con las propuestas que puedan adoptarse a nivel de gobernaciones y municipios: la propuesta de establecer una Comisión de la Verdad a nivel regional por la Alcaldía de Medellín el pasado mes de abril puede constituirse como un modelo piloto a través del cual se podría considerar su aplicación y alcance en otros departamentos.

El pasado 10 de junio, el Presidente colombiano aprobaba la denominada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, que persigue fortalecer el marco legal establecido tras la Ley de Justicia y Paz. El acto contaba con la presencia del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, que suponía un importante espaldarazo al proyecto, tras 20 años desde la última visita de un Secretario de Naciones Unidas al país. Si bien persisten las discusiones sobre el ámbito de aplicación temporal y la disponibilidad presupuestaria para la puesta en marcha de las medidas previstas (así como la creación de las correspondientes estructuras orgánicas), se han incluido disposiciones sobre otros temas complejos y problemáticos como la situación de los extraditados o la adopción de medidas de protección para garantizar la restitución efectiva de las tierras a las víctimas. Tras su adopción, será clave el desarrollo reglamentario para avanzar en aspectos pendientes, como la investigación sobre delitos de violencia sexual (los postulados sólo han confesado 24 casos). La descentralización será un elemento fundamental para el diseño y puesta en marcha de planes de actuación que respondan a las particularidades regionales y a las necesidades y expectativas de las víctimas; el proceso deberá nutrirse de las aportaciones que puedan realizar los diferentes estamentos de la sociedad civil.

En este proceso, la comunidad internacional y los actores en el terreno que hemos venido acompañando el proceso, seguiremos contribuyendo al examen riguroso de los resultados y facilitando, como siempre ha sido en el caso del CITpax, la generación de espacios en los que considerar propuestas y alternativas para avanzar en la consecución de la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas, y en el proceso de más largo alcance de la consolidación de la paz.



Emilio Cassinello,  
Director General, CITpax

## Agradecimientos

Para la elaboración del Cuarto Informe, los equipos de trabajo del Observatorio han contado de nuevo con la valiosa colaboración de las instituciones colombianas responsables de la puesta en marcha de programas relacionados con el proceso de desmovilización y reintegración de grupos armados ilegales, y de la implementación de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, y de organizaciones internacionales y de la sociedad civil con las que se mantiene un intercambio regular de información e ideas sobre la evolución y resultados de ambos procesos.

Todo lo anterior no habría sido posible sin la renovada generosa contribución de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y de su Oficina Técnica de Cooperación con sede en Bogotá, que han continuado apoyando la consolidación del Observatorio.

El **Área de Justicia** quiere agradecer el apoyo de las instituciones que hacen posible el ejercicio de observación: a la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, tanto al antiguo coordinador con quien se trabajó durante años como a la nueva Directora, a los coordinadores de diversas sedes regionales y a numerosos fiscales; así como al conjunto de jueces de Justicia y Paz, tanto en función de garantías como en conocimiento, especialmente a los magistrados Eduardo Castellanos y Uldi Teresa Gutiérrez López, con quienes se ha mantenido una reflexión constante en diversos temas de Justicia y Paz. También a funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con quienes el equipo del Área de Justicia mantiene un diálogo permanente.

Así mismo, el director del Área de Justicia quiere agradecer la colaboración de su equipo de trabajo: de manera especial a Diana Dajer Barguil, quien ha enriquecido la discusión de manera permanente con su visión interdisciplinaria de los temas y su visión en conjunto de la reparación; a Carlos Mejía por su aporte a la estructura inicial del documento; y a Henry Rivera por el ejercicio de seguimiento de las primeras audiencias de trámite del incidente de reparación. Igualmente, el director agradece el apoyo permanente de la sede en Madrid del CITpax, a sus directores, a Alba Marcellán y a Claudia Medina, hoy con la responsabilidad de la dirección de la oficina del Centro en Bogotá.

El **Área de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)** agradece el apoyo y la colaboración de todos los actores e instituciones que facilitaron información estadística y aceptaron ser entrevistados por el equipo en las misiones realizadas a Montería y Villavicencio, así como en las reuniones organizadas en Bogotá.

A nivel institucional, el Área destaca la contribución de la oficina de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR); de las Unidades de Policía del Meta, Córdoba, Bogotá, Montería y Villavicencio; de las sedes regionales del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) y de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Fiscalía General de la Nación (FGN); de las Gobernaciones de Córdoba y Meta; de las Alcaldías de Montería, Villavicencio y Bogotá; de la Defensoría del Pueblo; de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR); y de la Personería de Villavicencio.

Adicionalmente, el Área ha contado con las aportaciones realizadas por personas de las oficinas regionales de organismos internacionales, en particular de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA en Colombia (MAPP-OEA) y de la Oficina de la OIM.

Finalmente, el Área quiere reconocer de manera especial la disponibilidad y apoyo recibido de las Iglesias, organizaciones sociales, periodistas, defensores de derechos humanos, docentes investigadores, líderes comunitarios, y de los desmovilizados entrevistados.

El **Área de Víctimas** ha contado para la elaboración del capítulo especial sobre medidas de rehabilitación, con la invaluable y enriquecedora colaboración de Sofya Gutiérrez, del Ministerio de Protección Social; de Pola Elisa Buenaventura y Martín Alberto Vergara, de la Fundación Solivida de Cali; de Andrés Bastidas, de la Corporación AVRE; y de Ana María Téllez, de la Corporación Reiniciar. A todos ellos un agradecimiento especial y el reconocimiento a su profesionalismo y compromiso con la atención de las víctimas del conflicto en Colombia.

El CITpax continuará el ejercicio de seguimiento y análisis del proceso de investigación y persecución de graves crímenes así como de acompañamiento institucional en la puesta en marcha de políticas públicas y medidas relacionadas con el proceso de construcción de paz, en el que seguirá siendo fundamental contar con la colaboración de las instituciones y organizaciones que han venido trabajando con el Observatorio desde el inicio del proyecto, y que además de proporcionar información para conocer el estado de la cuestión y llevar a cabo el balance sobre los resultados del proceso, han participado de manera activa en talleres y sesiones de trabajo organizados por el Centro.

# Resumen ejecutivo

## Área de Justicia:

- En el Cuarto Informe, el Área de Justicia analiza diferentes aspectos, hoy en día críticos, frente a la garantía del derecho a la reparación integral en el marco de la Ley 975 de 2005 y en el contexto más amplio de la justicia transicional en Colombia.
- Un hecho insoslayable que ha evidenciado el Área de Justicia es que las diferentes disposiciones en materia de reparación contenidas en el marco de la justicia transicional en Colombia se encuentran frente a un reto particular: la necesaria armonización de los esfuerzos en materia de resarcimiento de las víctimas, para crear una verdadera política pública en materia de reparación integral.
- En el diseño de un *sistema general de reparación integral en el marco de la justicia transicional en Colombia* se deberán tener en cuenta en particular los principios de coherencia interna y externa. Un programa de reparaciones internamente coherente debe distribuir diversos beneficios de manera integral, de manera que se complementen unos con otros. Un programa de reparaciones externamente coherente debe guardar una estrecha relación con los otros mecanismos transicionales, incluyendo los procesos penales y las formas de esclarecer la verdad.
- La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras avanza en la concepción de la reparación integral en Colombia al crear el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas e incluir entre sus principios, la coherencia interna y la coherencia externa. Sin embargo, en la creación de dicho sistema y la elaboración del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es importante considerar las acciones tendientes a la reparación en otros mecanismos de justicia transicional, como los comprendidos en la Ley 975 de 2005, para evitar futuros conflictos en la práctica.
- Para que la garantía del derecho a la reparación en Colombia sea verdaderamente *integral*, se debe llevar a cabo en el marco de una política pública *integradora*. Sin embargo, como ha constatado el Área en el ejercicio de observación y seguimiento de audiencias de restitución de bienes y reparación integral llevadas a cabo en el marco del proceso de Justicia y Paz, a pesar de los esfuerzos de instituciones y operadores, las medidas destinadas a la reparación de las víctimas aún reflejan carencias en términos de coherencia interna y externa.
- A ello se suman retos externos a los propios mecanismos de reparación, como la garantía de seguridad de las víctimas tras la restitución de sus tierras y durante su retorno o la falta de claridad de las distintas vías legales que éstas pueden ejercer para exigir judicial o administrativamente su derecho a la reparación. Estas cuestiones en muchas ocasiones son propias del caso *sui generis* y heterodoxo que es Colombia en comparación con otros países donde se realizan procesos de justicia transicional: la persistencia del conflicto armado limita la satisfacción de los derechos de las víctimas, crea nuevos hechos victimizantes y anula las garantías de repetición de los hechos.
- De igual forma, no deja de ser problemático en la práctica que la mayoría de reparaciones en Justicia y Paz deben realizarse en contextos masivos, a causa de la macrocriminalidad que subyace al conflicto armado, donde, además, la mayoría de las víctimas pertenecen a sectores tradicionalmente marginados de la sociedad. Se trata de la perversa coincidencia de ser víctimas y, al mismo tiempo, sujetos de derechos insatisfechos en regiones donde el Estado está ausente o su presencia es deficiente. Ello exige respuestas particulares y la creación de “estándares” propios de reparación.
- Lo anterior se une a un fenómeno transversal al proceso de Justicia y Paz, que debe ser estudiado y analizado con el fin de aprovechar los beneficios que pueda conllevar y minimizar sus posibles inconvenientes: las reglas tradicionales en materia de reparación, daño y responsabilidad en Colombia, tanto del derecho interno como aquellas con una vocación más de derecho

internacional, han adquirido un sentido propio, las más de las veces complejo, al ser aplicadas en el marco de Justicia y Paz.

- En primer lugar, se destaca cómo ha variado sustancialmente la concepción de los diferentes tipos de daños en el ordenamiento jurídico colombiano, y en particular la noción y las implicaciones prácticas del daño colectivo. No obstante, debido a la falta de regulación sobre el daño colectivo, no hay claridad sobre su contenido específico, quién debe probarlo y cómo, y si se debe discutir audiencia por audiencia o en un espacio diferente. La subsanación de estas dificultades debería hacerse en armonía con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 en materia de reparación colectiva y con las propuestas en este sentido efectuadas por la CNRR.
- Para ello, es fundamental que los debates sobre esta cuestión sean zanjados a través de criterios legales claros, completos y coherentes, que asignen responsabilidades y competencias de la forma más eficiente posible y creen mecanismos adecuados de comunicación interinstitucional. De igual forma, de cara a la reforma de la Ley 975 de 2005, es fundamental cuestionar si el incidente de reparación integral de Justicia y Paz es el espacio apropiado para discutir la reparación del daño colectivo, o si sería más apropiado y eficiente abordarlo desde el Programa de Reparación Colectiva creado por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- En segundo lugar, debido a las circunstancias de comisión masiva de delitos, a que muchos de estos sucedieron hace un tiempo relativamente lejano y a que muchas víctimas no cuentan con las pruebas suficientes para demostrar ciertos daños, ha surgido un álgido debate sobre la pertinencia de cierto tipo de pruebas, así como sobre la conveniencia de flexibilizar criterios en materia probatoria para fallar en equidad. Las discusiones suscitadas en materia probatoria en Justicia y Paz ameritan una regulación integral y coherente, que permita que los operadores jurídicos tengan criterios claros sobre este aspecto.
- En tercer lugar, el contexto de violaciones masivas de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado colombiano ha impulsado a los operadores jurídicos nacionales a idear nuevas medidas de reparación que sean eficientes, justas y realizables en la práctica, con el fin de no crear falsas expectativas en las víctimas, que conlleven nuevas situaciones victimizantes. No obstante, es aún un reto para el Estado, no sólo el restituir a las víctimas a la situación en la que se encontraban antes de que el daño fuere causado, sino también, y fundamentalmente, crear las condiciones necesarias para que recuperen su confianza en el Estado y puedan disfrutar de los derechos básicos que un Estado social de derecho debe garantizar a sus ciudadanos.
- La reparación en el contexto colombiano ha adquirido una connotación particularmente paradójica, pues en la práctica ha sido patente la confusión entre medidas de reparación dirigidas a las víctimas y políticas públicas destinadas a la población en general. Esta confusión también implica problemas particularmente críticos para el proceso penal de Justicia y Paz, puesto que ha generado que el juez adquiera una especie de competencia *ad hoc* de creador de políticas públicas, tanto reparadoras como asistencialistas, lo cual no es el medio más idóneo y eficiente para subsanar desigualdades estructurales subyacentes al conflicto, así como para reparar violaciones masivas de derechos humanos.
- Como un posible puente entre la política social y los programas de reparación, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras prevé el concepto de reparación transformadora. Dicho concepto tiene incidencias prácticas en la superación de los daños individuales y colectivos causados como consecuencia de violaciones masivas de derechos humanos, y debería ser parte fundamental de un sistema omnicompreensivo, integral y coherente de reparación integral en Colombia.
- En el ámbito del derecho constitucional, el derecho a la reparación de las víctimas también ha sufrido variaciones importantes en el contexto de justicia transicional colombiana, toda vez que la Corte Constitucional ha señalado que este derecho y, más específicamente, el derecho a la restitución, puede ser considerado como fundamental.

- En el contexto del derecho internacional, el derecho a la reparación integral también ha tenido importantes transformaciones en los últimos años, donde adquirió gran importancia la reparación integral sobre la mera restitución. Específicamente, se analiza la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, detectándose problemas para el cumplimiento de las órdenes proferidas por dicho tribunal en materia de reparación a las víctimas, que exigen un análisis detallado con el objetivo de contribuir a una discusión inaplazable sobre los alcances y límites de la reparación en los órganos del Sistema Interamericano.
- Así, el Área indica que existe una tendencia por parte de los operadores jurídicos nacionales, de hacer uso de lo que se ha denominado estándares internacionales. En virtud de esta tendencia, se utiliza el derecho internacional como modelo que debe inspirar el ordenamiento jurídico interno, lo que amerita análisis y debate con el objetivo de evitar trasplantar al derecho interno medidas de derecho internacional que podrían no ser las más apropiadas para el contexto de justicia transicional que está viviendo Colombia. Esto constituye, además, una llamada de atención a los órganos del Sistema Interamericano, para juzgar con base en el principio de realidad que determina las condiciones de cumplimiento para el caso colombiano.
- Un aspecto particularmente problemático respecto de la efectividad del derecho a la reparación en Justicia y Paz ha sido la restitución de bienes. En este sentido, urge que dicha cuestión sea debidamente regulada, dentro del sistema general de reparación integral que propone el Área, para que, con base en los principios de coherencia interna y externa de las diferentes medidas tendientes a la reparación integral, la restitución sea eficiente y se den garantías reales de no repetición.
- De igual forma, se perciben diferentes problemas en el contexto del incidente de reparación integral regulado en la Ley 975 de 2005. Entre otros, se ha cuestionado las competencias que tiene la sala de conocimiento en Justicia y Paz al dar órdenes en materia de reparaciones a otras instituciones. El Área de Justicia ha insistido en los límites del juez penal frente a las demandas de víctimas y de sus apoderados, que en ocasiones exceden los límites propios de la reparación y se insertan en temas complejos de políticas públicas.
- Por último, se ha constatado que la reparación individual por vía administrativa implica menos costos para las víctimas que la reparación a través del incidente de reparación judicial. Sin embargo, ante violaciones masivas de derechos humanos, como es el caso colombiano, parece más adecuado crear un sistema armónico que integre un programa administrativo de reparación individual y colectiva, previsto en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con medidas no judiciales para satisfacer el derecho a la verdad y medidas judiciales encaminadas a garantizar el derecho de las víctimas a la justicia.

### **Área de DDR**

- En los últimos dos años, parte del debate sobre la reincidencia de desmovilizados en actividades ilegales o delictivas en Colombia, se ha centrado en la existencia de cifras dispares: mientras en octubre de 2009, según las autoridades competentes era del 7,2%; a finales de 2010, el segundo informe de la CNRR calculaba que, hasta 2008, el porcentaje de reincidencia ascendía al 15,5%.
- No obstante, además de la falta de consenso sobre la tasa de reincidencia, según varias encuestas, existiría una percepción entre ciudadanía y autoridades locales de que, tras los procesos de desarme iniciados en 2003, los desmovilizados son causa del aumento de la inseguridad en las ciudades colombianas desde entonces hasta la actualidad.
- Dicha percepción podría explicarse con base en tres factores de distorsión: el desconocimiento sobre quiénes son los desmovilizados y su relación, o no, con el aumento de inseguridad; los prejuicios contra dicho colectivo, al continuar asociándoles con grupos armados ilegales activos o de delincuencia común; y la visibilidad particular de los desmovilizados reincidentes capturados, al ser normalmente líderes de dichos grupos.

- Adicionalmente, a la hora de medir la magnitud de la participación de los desmovilizados en actividades ilegales, además de los criterios actualmente empleados, se deberían tomar en cuenta aspectos socio-económicos y políticos, así como las consecuencias del proceso de desmovilización en sí mismo. Por otra parte se deberían ajustar las bases de datos existentes para evitar problemas de sub-registro y sobre-registro.

- El principal resultado de la investigación es que no existe una relación evidente ni directa entre la presencia de desmovilizados y los niveles de inseguridad en las ciudades objeto de estudio: si bien parece existir cierta relación en Montería, es poco evidente en Villavicencio y en Bogotá.
- Ello se debe a que las razones de reincidencia varían según cada región, debiendo tenerse en cuenta, por ejemplo, aspectos como las dinámicas que propiciaron la aparición y auge del paramilitarismo en el pasado (así, el nivel de reincidencia es mayor en Córdoba que en el centro del país).
- Por otra parte, el tipo de delitos que cometen también varía de una ciudad a otra: mientras en Bogotá participan principalmente en actividades de bajo impacto (micro-tráfico, seguridad privada, hurtos), en Villavicencio y en Montería los motivos de captura son concierto para delinquir, homicidio y extorsiones en el marco de acciones realizadas por grupos de delincuencia organizada.
- Finalmente, es necesario tener en cuenta otro tipo de elementos, como factores sistémicos, o de contexto; factores sectoriales, o propios de este colectivo, como la falta de arraigo; y factores individuales, que hacen que a título personal un desmovilizado decida o no participar de actividades ilegales. En este sentido, el Área ha constatado que el fenómeno de reincidencia sería más fuerte en los desmovilizados ex paramilitares (con mayor presencia en Montería) que en los desmovilizados ex guerrilleros (en Bogotá y Villavicencio).

### Área de Víctimas

- Con base en el trabajo de campo realizado durante 2010 y el primer semestre de 2011, el Área presenta el balance sobre el nivel de satisfacción de las expectativas de las víctimas en torno a los cinco indicadores construidos por el Observatorio en 2008: lucha contra la impunidad, participación en el proceso judicial, medidas de reparación y conocimiento de la verdad, tanto sobre crímenes internacionales como sobre homicidio y desaparición forzada.
- Respecto a la *lucha contra la impunidad*, el Área destaca que persisten los siguientes obstáculos en el desarrollo de las diligencias de versión libre: aumento de postulados, que incide en la capacidad de investigación de la Fiscalía; dificultades técnicas, en particular retrasos en el traslado de los postulados a las salas de versión libre; y renuencia de ciertos postulados a participar en el proceso.
- La prolongación del proceso afecta la expectativa de las víctimas de evitar la impunidad, más aún cuando se encuentran en condiciones de precariedad económica y constituyen grupos en situación de especial vulnerabilidad tras haber visto truncados sus proyectos de vida.
- Respecto a la *participación en el proceso penal*, el Área señala que si bien se ha incrementado anualmente el número de víctimas registradas por la Fiscalía General de la Nación en un 39%, es imprescindible lograr incorporar a las víctimas de desplazamiento forzado: sólo el 18% del total de víctimas corresponde a este delito; y éstas representan el 0,1% de las víctimas registradas por Acción Social.
- Así mismo, se constata que en los hechos enunciados y confesados, los postulados hacen referencia a un número reducido de víctimas si se tiene en cuenta el universo registrado: 20% del total en hechos enunciados; y sólo la mitad de dicho porcentaje, en hechos confesados.
- Por otra parte, se destaca que es necesario reforzar el esquema de protección y seguridad de las víctimas que participan en el proceso; el Ministerio del Interior y de Justicia ha atendido 1.544 solicitudes de protección, que corresponden al 0,4% del total de víctimas registradas.
- Respecto a las *medidas de reparación judicial*, en el recurso de apelación contra la sentencia a alias “Diego Vecino” y “Juancho Dique”, la Corte Suprema de Justicia desestimó el criterio de equidad empleado por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y señaló que la responsabilidad de los postulados es de carácter civil extracontractual, incluyendo no sólo el daño material (patrimonial) si no también el inmaterial (extrapatrimonial).

- Respecto a las medidas de reparación por la vía administrativa, a septiembre de 2010, Acción Social había entregado 396.451 millones de pesos a 20.387 familias. Con un promedio anual de asignación de 10.419 reparaciones, se lograría completar el proceso en 29 años.
- Respecto al *conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales*, los postulados han confesado hasta diciembre de 2010 la comisión de 723 masacres, que representarían el 28% del total provisional de masacres ocurridas entre 1982 y 2007, según los datos recopilados por el Grupo de Memoria Histórica de la CNRR.
- Respecto al *conocimiento de la verdad sobre delitos de homicidio*, el proceso penal de Justicia y Paz ha avanzado de manera significativa en su investigación (58% del total de las víctimas que figuran en hechos confesados). En relación con las *desapariciones forzadas*, si bien se han incrementado en el período 2009-2010 el número de cuerpos encontrados, la identificación de los restos y su entrega a familiares, sólo el 3,4% del total de las víctimas registradas aparecen en las confesiones.
- El capítulo concluye con un análisis especial sobre programas institucionales e iniciativas de organizaciones sociales en materia de *rehabilitación*, como componente de la reparación integral de las víctimas en Colombia.
- En relación con los primeros, el Área señala que el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) podría fortalecerse con la adopción de una política pública en salud que prevea medidas a largo plazo y un tratamiento diferenciado para los desplazados en el componente de rehabilitación de salud mental del Sistema General de Salud.  
La asistencia en materia de rehabilitación en el marco del proceso de Justicia y Paz está principalmente orientada a proporcionar asistencia a las víctimas que participan en las diferentes etapas del proceso penal, siendo necesario completar dicha atención en otros espacios.
- En relación con las segundas, señalan que las organizaciones no gubernamentales han jugado un papel central en la reconstrucción de la confianza perdida de las víctimas haciendo énfasis en el criterio ético de la intervención, que permite “despatologizarla” pasando a modelos terapéuticos que ayudan a fortalecer la identidad de las víctimas y a luchar contra la estigmatización de la que son objeto.
- El sistema de atención a las víctimas del conflicto armado fue objeto de examen por la Corte Constitucional en 2010. En su Sentencia, la Corte consideró que existen barreras tanto en el acceso al servicio (ante falta de orientación sobre el procedimiento y excesivos trámites para su tramitación) como en su prestación (ausencia de atención especializada que deriva en un mal diagnóstico y un inadecuado tratamiento).
- Ante esta situación, la Corte Constitucional indicó que el Gobierno debería desarrollar acciones específicas y concretas en atención psicológica y psiquiátrica, e incorporar un enfoque psicosocial en el desarrollo de programas. De ambas recomendaciones, sólo la primera quedó reflejada en la Ley de Víctimas.



# **PARTE I:**

# **ÁREA DE JUSTICIA**

Alejandro Aponte Cardona, Director

Equipo:

Diana Dajer Barguil, Monitora  
Carlos A. Mejía Walker, Gestor

# **Dinámica de la reparación en el proceso penal especial de Justicia y Paz.**

## **Elementos para discernir un sistema general de reparaciones en el marco de la justicia transicional en Colombia**

### **Contenido**

#### **I. Introducción**

#### **II. Criterios tradicionales en materia de reparación: el daño y la responsabilidad en el ordenamiento jurídico colombiano y en el derecho internacional**

##### **I. El daño y la reparación**

###### **I.1. La transformación de diversos aspectos sobre el daño en la lógica transicional**

###### **I.1.1. Hacia una sistematización del concepto de daño colectivo**

###### **I.1.1.1. La construcción del daño colectivo como una experiencia práctica**

###### **I.1.1.2. Aspectos especialmente problemáticos respecto de la noción de daño colectivo**

###### **I.1.2. La reparación de los daños causados por violaciones masivas de derechos humanos**

###### **I.1.2.1. Medidas asistencialistas y medidas de reparación integral**

###### **I.1.2.2. La reparación transformadora como posible solución a los dilemas que genera la reparación integral**

###### **I.1.3. La flexibilización probatoria del daño en el contexto de la justicia transicional**

###### **I.1.3.1. La regla general: la víctima debe demostrar el daño**

###### **I.1.3.2. ¿La justicia transicional como marco de excepción en materia probatoria?**

###### **I.1.3.3. Criterios para la apreciación probatoria de los daños en contextos de justicia transicional**

###### **I.2. La evolución del derecho a la reparación integral en el derecho constitucional colombiano**

###### **I.2.1. El derecho a la reparación integral en la Constitución Política de Colombia**

###### **I.2.2. El derecho a la reparación integral en la jurisprudencia constitucional**

###### **I.2.3. El derecho a la restitución como derecho fundamental**

##### **2. La víctima como sujeto del derecho a la reparación integral**

###### **2.1. La concepción de víctima y sus derechos en el proceso penal**

###### **2.1.1. Consideraciones sobre las nociones de parte civil, víctima y perjudicado por el delito**

###### **2.1.2. Determinación de la calidad de víctima a partir de las condiciones de existencia del daño**

###### **2.2. Los derechos de las víctimas más allá de la mera reparación pecuniaria**

###### **2.3. La víctima en el proceso de Justicia y Paz**

###### **2.4. La víctima en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**

##### **3. El derecho a la reparación integral en el derecho internacional**

###### **3.1. Evolución del derecho internacional en materia de reparación: la reparación más allá de la restitución**

###### **3.2. La reparación de las víctimas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

### **III. Hacia una coherencia entre los mecanismos de reparación integral**

1. Desarrollo legal del deber de reparar y el derecho a la reparación integral en el sistema de Justicia y Paz
2. Sobre la álgida discusión alrededor de la restitución de los bienes en Justicia y Paz
3. El incidente de reparación integral regulado en la Ley 975 de 2005
4. La reparación individual por vía administrativa
5. La reparación integral en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

### **IV. Reflexión en torno a aspectos especialmente críticos relacionados con la reparación**

1. Una coincidencia perversa: las víctimas y los entornos más vulnerables
2. La posible *criminalización de la reparación*: reclutamiento ilegal y trata de personas como ejemplos
3. El efecto contraproducente de pensar la reparación en lógica penal y criminalizante
4. Conflicto armado interno y sentido de realidad
5. La necesaria autorrestricción del Sistema Interamericano en función del principio de realidad
6. Conflicto armado interno y Sistema Interamericano: ajustes normativos a realidades fácticas
7. Aportes conjuntos al cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

### **V. Una conclusión final: recuperación de las víctimas para la sociedad y el derecho**

## I. Introducción

La reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia y de la violencia política y social degradada, constituye uno de los grandes retos a los que se enfrenta el Estado con ocasión de la expedición de Ley de Justicia y Paz. Por esta razón, el Área de Justicia del Observatorio de DDR y Ley de Justicia y Paz del Centro Internacional de Toledo para la Paz, dedica su cuarto informe al análisis de diferentes aspectos, hoy en día críticos, frente a la garantía del referido derecho en el marco de la Ley 975 de 2005 y el contexto más amplio de la justicia transicional. Es decir, desde el ámbito específico de Justicia y Paz, el documento amplía su análisis a temas generales y especialmente críticos relacionados con la reparación.

Como en todos los informes, el punto de partida es la observación *in situ* de las audiencias, en este caso particular, de aquella más específica que da trámite al incidente de reparación, pero se amplía al análisis de los más diversos aportes que, en lógica transicional, han tenido lugar en el país a propósito de la reparación. De igual forma, como es habitual, se adelanta una reconstrucción normativa y jurisprudencial respecto del tema que nos ocupa y se liga dicha reconstrucción con un propósito que anima el escrito: el hecho de discernir variables y herramientas en función de la construcción de un sistema coherente de reparación, en vez de la dispersión de mecanismos y de vías para hacerla efectiva.

Antes de la expedición de la Ley 975 de 2005, la legislación aplicable a los procesos de negociación con los grupos armados organizados al margen de la ley regulaba, principalmente, lo concerniente a los beneficios jurídicos para todos aquellos que decidieran acogerse o adelantar tales iniciativas de paz, contemplando así las condiciones y requisitos necesarios para la extinción de la pena y de la acción penal, y señalando las políticas y acciones para la reintegración de los excombatientes a la vida civil.

La normatividad expedida para tales efectos no incluía de manera expresa e integral, tal y como lo hace la Ley de Justicia y Paz, asuntos transversales a una iniciativa de negociación del conflicto armado, como es la garantía de la triada de derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación. Hasta entonces las figuras predominantemente aplicables –y objeto de regulación–, eran la amnistía y el indulto como aspectos estructurales de dichas normas.

No obstante lo anterior, y sin desconocer la importancia de la implementación del proceso de Justicia y Paz, la Ley 975 de 2005 no es una sin antecedentes en Colombia. Así, si bien la norma avanza en la inclusión de las víctimas como intervinientes activos dentro del proceso, esta concepción de la víctima como sujeto procesal, con el correspondiente reconocimiento de unos derechos que le son propios, no es una inclusión original del procedimiento penal especial de Justicia y Paz. Por ejemplo, desde el año 2002, la Corte Constitucional se había pronunciado en Colombia, en sentencia n° C-228, en el sentido de reconocerle a las víctimas, además del derecho a la reparación económica, los derechos a la verdad y a la justicia en cada caso concreto.

Los anteriores aspectos fueron desarrollados de manera más profunda con la adopción de un sistema procesal penal con tendencia acusatoria, mediante el Acto Legislativo 03 de 2002 y la Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. En el marco normativo enunciado, se considera a la víctima como un interviniente activo dentro del proceso penal, con unas pretensiones claramente establecidas, las cuales giran alrededor de la garantía de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Por tanto, en la consideración de la víctima en los términos que hoy lo propone la Ley 975 de 2005, han intervenido, previo a su expedición, la Corte Constitucional y el cambio de estatuto procesal penal en lo ordinario, así como la suscripción por parte del Estado colombiano de una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Además, ha habido un tránsito en la concepción misma de este sujeto de derechos: de sujeto pasivo a perjudicado y, más allá, a víctima; más recientemente aún, hacia una concepción de sujetos colectivos como víctimas.

Ahora bien, más allá de las anteriores constataciones, no puede desconocerse que la Ley 975 de 2005, junto con sus decretos reglamentarios, representa hoy el eje estructural del proceso de justicia transicional colombiano, alrededor del cual –y con los debidos matices–, Estado, víctimas, excombatientes desmovilizados y sociedad en

21

general, han centrado toda su atención y expectativas, con el propósito de contar con una vía legal e institucional que permita apostar por una posible paz, así como la garantía de los derechos de las víctimas, respecto de los cuales la reparación integral constituye un verdadero reto.

Lo anterior, claro está, haciendo un necesario reconocimiento a los más de seis años de esfuerzos jurídicos e institucionales para intentar satisfacer los derechos de las víctimas de la confrontación armada en el marco del proceso de Justicia y Paz, en donde la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, las salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y todas aquellas entidades responsables de direccionar el proceso de Justicia y Paz en Colombia, han concentrado todos sus esfuerzos para adelantar un proceso bastante complejo como el propuesto en la referida normatividad, en un contexto no menos difícil, donde el conflicto armado aún persiste.

Esfuerzos institucionales y legales éstos, que habrán de ser complementados y enriquecidos en los próximos años con la implementación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Iniciativa jurídica creada con el propósito principal, ya no de resolver la situación jurídica de quienes dejan, han dejado o dejarán las armas, sino de reparar los daños y perjuicios de quienes han sido afectados por las mismas: las víctimas.

Un hecho insoslayable que ha evidenciado el Área de Justicia, en su ejercicio de observación, es que las diferentes disposiciones en materia de reparación contenidas en el marco más amplio de la justicia transicional en Colombia y enunciadas hasta el momento, se encuentran hoy frente a un reto particular: la necesaria armonización de los diferentes esfuerzos en materia de resarcimiento de las víctimas –legales, institucionales, administrativos, entre otros–, con el propósito de crear una verdadera política pública en materia de reparación integral.<sup>2</sup>

La experiencia en materia de satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas, a través de los diferentes mecanismos para tal efecto contenidos en la Ley 975 de 2005, ha demostrado que urge una actuación

---

<sup>2</sup> De hecho, la percepción sobre la necesidad de crear una política pública en materia de reparación de las víctimas es un consenso generalizado en Colombia: “son tres los consensos en materia de reparaciones en los que se ha avanzado en el debate colombiano. En primer lugar, el consenso más básico se relaciona con el deber ético y jurídico de la satisfacción plena del derecho a la reparación. En segundo lugar, existe acuerdo en que para garantizar la reparación efectiva es necesario hacer uso de vías judiciales y administrativas. Finalmente existe consenso en la necesidad de una política pública destinada a la restitución de los bienes y tierras que han sido arrebatadas por los actores armados (...). Así las cosas, la cuestión ya se trasladó de la mera discusión sobre si debe o no implementarse una política de reparaciones, a la discusión sobre el diseño, planeación e implementación de una verdadera política pública de reparación masiva”. Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, p. 18 y 19.

mancomunada y coherente frente a las diversas disposiciones y vías para dar efectividad a este derecho, con el fin de encaminar los diferentes esfuerzos hacia una satisfacción más justa, eficiente e integral del mismo, que sea realmente, valga la redundancia, *reparadora* para las víctimas.

Lo anterior se une a un fenómeno transversal al proceso de Justicia y Paz, que debe ser estudiado y analizado con el fin de aprovechar los beneficios que pueda conllevar y minimizar sus posibles inconvenientes: las reglas tradicionales en materia de reparación, daño y responsabilidad en Colombia, tanto del derecho interno como aquellas con una vocación más de derecho internacional, han adquirido un sentido propio, las más de las veces complejo y caótico, al ser aplicadas en el marco de Justicia y Paz. Tanto el derecho constitucional como el civil, el penal y el administrativo en materia de reparación y responsabilidad, han adquirido una interdisciplinariedad propia, desbordando sus límites tradicionales, hasta alcanzar una lógica particular en el contexto transicional, nunca antes dimensionada por los operadores jurídicos nacionales.

22

A ello se suman, por su parte, retos externos a los propios mecanismos de reparación, que la ponen en riesgo y, por lo tanto, es necesario afrontarlos en un contexto de política pública de la reparación integral. La garantía de seguridad de las víctimas, luego de la restitución de sus tierras y durante su retorno, la falta de claridad de las distintas vías legales que éstas pueden ejercer con el propósito de exigir judicial o administrativamente su derecho a la reparación, entre otros, son algunos de los problemas fundamentales, muchos de los cuales son propios del caso *sui generis* y heterodoxo que es Colombia en el contexto general de países donde se realizan procesos de justicia transicional: como se señaló anteriormente, la persistencia del conflicto armado limita la satisfacción de los derechos de las víctimas, crea nuevos hechos victimizantes y anula las garantías de repetición de los hechos.<sup>3</sup> Es aquí donde más se debe trabajar: usando una pauta hobessiana, hay que construir paz formal como presupuesto mínimo para prohiar, sin retórica, acciones verdaderas de paz material.

En este orden de ideas, se pone de manifiesto la necesidad de crear un *sistema general de reparación integral en el marco de la justicia transicional en Colombia*, dotado particularmente de las características de coherencia interna y externa que, con buen criterio, algunos autores atribuyen como deseables en los programas de reparación integral de las víctimas. Así, un programa de reparaciones debe ser internamente coherente, en el sentido de ser un programa complejo, que distribuye diversos beneficios de manera integral, de manera que se complementen unos

---

<sup>3</sup> Una explicación detallada del contexto colombiano como un caso heterodoxo de justicia transicional, se encuentra en el siguiente texto: Alejandro Aponte, “Colombia: un caso *sui generis* en el marco de la justicia de transición”, en: Jessica Almqvist y Carlos Espósito (coordinadores), *Justicia transicional en Iberoamérica*, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates No. 199, Madrid, 2009, pp. 87-114. El volumen ampliado y actualizado, con nuevos aportes de diversas tradiciones y países, estará disponible en idioma inglés a finales del presente año.

con otros. Por su parte, un programa de reparaciones es externamente coherente cuando guarda una estrecha relación con los otros mecanismos transicionales, como lo son los procesos penales y las formas de esclarecer la verdad.<sup>4</sup>

Sin embargo, como ha constatado el Área en el ejercicio de observación y seguimiento de diferentes audiencias de restitución de bienes y reparación integral llevadas a cabo en el marco del proceso de Justicia y Paz, a pesar de los esfuerzos de diferentes instituciones y operadores para garantizar este derecho, las medidas tendientes a la reparación de las víctimas carecen de coherencia interna y externa.<sup>5</sup> De hecho, las más de las veces ni siquiera está claro cómo funcionan las diversas vías tendientes a la reparación, o cuáles son sus dimensiones reales en la dinámica cotidiana –este es el caso, por ejemplo, de la reparación del daño colectivo–, al tiempo que su implementación conlleva numerosos retos, especialmente por la ocurrencia de nuevas situaciones victimizantes y casos dramáticos, para citar un ejemplo, de despojo de tierras.

De igual forma, no deja de ser problemático en la práctica, el que la mayoría de reparaciones en Justicia y Paz deben realizarse en contextos masivos, a causa de la macrocriminalidad que subyace al conflicto armado, donde, además, las más de las veces las víctimas de los delitos son personas que pertenecen a sectores tradicionalmente marginados de la sociedad, situación que entraña retos particulares. Así, por ejemplo, algunos autores han puesto de presente que “el principio de reparación integral genera paradojas y dilemas difíciles en sociedades que intentan saldar cuentas frente a violaciones graves y masivas a los derechos humanos, ocurridas en regímenes autoritarios o durante conflictos armados. Estas sociedades enfrentan también usualmente profundas desigualdades sociales y económicas y una pobreza extrema muy extendida. El ideal de reparación integral se torna problemático en ese contexto pues implica, al menos en ciertos casos, conflictos difíciles entre la justicia correctiva y la justicia

---

<sup>4</sup> Pablo de Greiff, “Justicia y reparaciones”, en: Catalina Díaz (editora), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política: estudios de caso y análisis comparado*, Serie Justicia Transicional, ICTJ, Bogotá, 2008, p. 333.

<sup>5</sup> Ello, a pesar de que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dispone como principios generales de la misma, en sus artículos 11 y 12, la coherencia interna y la coherencia externa. Es importante, en la práctica, armonizar estos principios de la Ley 1448 de 2011 con los esfuerzos tendientes a la garantía de los derechos de las víctimas, entre ellos la reparación, en el contexto de la Ley 975 de 2005.

---

distributiva”.<sup>6</sup> Por lo tanto, han surgido nociones para subsanar estas paradojas o nudos ciegos, como el concepto de *reparación transformadora*, incluida en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011. Es, de suyo, un hecho que ha sido ventilado por el Área de Justicia desde sus primeros informes: la desafortunada coincidencia entre el ser víctimas y provenir al mismo tiempo de los ámbitos más marginados y abandonados por el Estado.

En el marco señalado, en el presente informe el Área de Justicia estudia diversos elementos fundamentales hoy de cara a la garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas, no sólo dentro del contexto más limitado y acotado del proceso penal especial de Justicia y Paz, sino en el marco de Justicia y Paz como sistema, así como en el contexto de otros mecanismos de justicia transicional en Colombia, como lo es, por ejemplo, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Ello, con el objetivo de poner de presente y analizar diferentes aspectos que deberían estar comprendidos por un sistema general de reparación integral en Colombia, con coherencia interna y externa.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras avanza en la concepción de la reparación integral en Colombia como sistema, al crear el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, en la creación de dicho sistema es importante considerar las diferentes acciones tendientes a la reparación contenidas en otros mecanismos de justicia transicional en Colombia, como lo son los comprendidos en la Ley 975 de 2005.

Son esfuerzos que ameritan armonización e integración normativa, con el objetivo de evitar futuros conflictos en la práctica, los cuales deberían ser considerados en la elaboración del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al cual hace referencia el artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, con el fin, entre otros, de lograr los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Es necesario pensar en términos de sistema, tanto en función de mecanismos de justicia transicional en general, como respecto de las diversas formas que hoy conviven de reparación.

En función de los objetivos planteados, el informe se divide en tres secciones interrelacionadas, a saber: (i) un primer capítulo en el que se estudian y problematizan las reglas tradicionales en materia de reparación, daño y responsabilidad en el ordenamiento jurídico colombiano y en el derecho internacional, con el objetivo de analizar de qué forma han cambiado bajo la Ley 975 de 2005, así como aquellos factores que implican retos particulares para los operadores jurídicos en la actualidad; (ii) un segundo capítulo en el cual se reflexiona sobre los diferentes mecanismos de reparación integral contenidos en el contexto de la justicia transicional en Colombia, tanto aquellos contenidos en la Ley de Justicia y Paz, como las rupturas y novedades que trae consigo la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; y (iii) por último, un tercer capítulo donde se examinan ciertos aspectos que en la actualidad suscitan arduos debates alrededor del derecho a la reparación integral, con el propósito de realizar observaciones y propuestas para reducir tensiones percibidas en los mismos.

## **II. Criterios tradicionales en materia de reparación: el daño y la responsabilidad en el ordenamiento jurídico colombiano y en el derecho internacional**

La implementación en la práctica del derecho a la reparación integral en Justicia y Paz, ha demostrado que este aspecto es, por excelencia, interdisciplinario. En su garantía han confluído, para citar algunos casos, reglas propias tanto del derecho civil, como del penal, el administrativo y el internacional. Así, por ejemplo, en un caso de

---

<sup>6</sup> Rodrigo Uprimny y Diana Esther Guzmán, “En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales”, en: *International Law*, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 17, Bogotá, 2010, p. 235.

restitución de tierras por desplazamiento forzado, lo más común es que criterios por lo general aislados en contextos ajenos al conflicto armado y donde no opera un derecho penal ligado a la persecución penal de crímenes internacionales –en el contexto de guerra y derecho colombiano–, se mezclen, no obstante, entre sí,

24

nociones como la buena fe exenta de culpa, la posesión, las características dogmáticas del delito de desplazamiento forzado –en tanto crimen internacional–, los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en materia de reparación de las víctimas y la responsabilidad subsidiaria del Estado como garante del derecho a la reparación integral. Son criterios que convergen al momento de decidir cuál es la mejor forma de reparar a la víctima y restituir propiedades despojadas a los mismos.

La convergencia de estos elementos se mezcla en un contexto donde es particular, no sólo la tensión entre guerra y derecho, sino también y al mismo tiempo, entre guerra y paz, entre guerra y política. Por ello, es fácil entrever la dificultad práctica de llevar a cabo acciones de reparación en medio de estas tensiones. Este hecho impone nuevos desafíos al derecho tradicional en materia de reparación y daños, desde las diferentes disciplinas jurídicas, a la hora de resolver este tipo de situaciones de manera tal que se garantice el derecho a la reparación integral de la forma más eficiente y justa posible, disminuyendo la inseguridad jurídica y la existencia de criterios disímiles para resolver los problemas que provoca.

Estas dificultades, por su parte, se unen a disyuntivas particulares, generadas por el contexto masivo y de macrocriminalidad de la justicia transicional en Colombia, que trascienden los límites tradicionales de lo que ha sido el derecho a la reparación por daños desde las diferentes disciplinas jurídicas. En estos contextos la pregunta fundamental no es sólo cómo restituir a la víctima al estado en el que se encontraba antes de daño, sino cómo crear las condiciones necesarias para que comunidades enteras, afectadas por homicidios, desplazamientos, y desapariciones forzadas masivas, entre otros delitos, puedan ejercer ciudadanía plena, reparando lo que ha sido denominado daño colectivo. Además, tal como se ha anunciado, uno de los grandes problemas subyacentes a esta cuestión, radica en que en la mayoría de las ocasiones, las víctimas de la macrocriminalidad enunciada anteriormente, son personas pertenecientes a sectores tradicionalmente marginados en la sociedad, con una muy limitada garantía de derechos de segunda, tercera e incluso primera generación por parte del Estado. Por lo tanto, surge la pregunta fundamental sobre qué tan deseable es restituir a esas víctimas al estado anterior cuando el mismo era precario.

Precisamente en la respuesta a esa pregunta radican las grandes discusiones actuales en torno a la garantía del derecho a la reparación de las víctimas, que trascienden las concepciones jurídicas tradicionales. Por tanto, a continuación se estudiarán algunas reglas usuales en materia de reparación, daño y responsabilidad en el ordenamiento jurídico colombiano y en el derecho internacional, para analizar de qué forma han cambiado bajo la Ley 975 de 2005 y el contexto general de la justicia transicional en Colombia, con el fin de evidenciar ciertos aspectos cuya solución implica retos particulares para los operadores jurídicos en la actualidad, así como para la conciencia jurídica colombiana, en general, en materia de garantía al derecho a la reparación integral. Para tal efecto, este primer análisis se realizará a la luz de tres aspectos jurídicos distintos pero interrelacionados: (i) la forma como han cambiado los conceptos tradicionales de daño y reparación; (ii) las variaciones que se han presentado en la concepción de la víctima y sus derechos en el ámbito del proceso penal; y (iii) el uso de criterios de derecho internacional en materia de reparación integral en el derecho interno.

## I. El daño y la reparación

Para iniciar el estudio del derecho a la reparación de las víctimas en el contexto de la justicia transicional, es pertinente, en primer lugar, analizar los principales planteamientos que sobre los conceptos de daño y reparación se han propuesto tradicionalmente desde el derecho penal, el derecho civil, el derecho administrativo y el derecho constitucional. Estas reglas jurídicas, normalmente aplicadas en procesos ordinarios, han sido reevaluadas hasta adquirir nuevas dimensiones en el contexto del conflicto armado colombiano. Así, no sólo han surgido nuevas reglas en materia de reparación con ocasión de la expedición de leyes como la 975 de 2005 o la 1448 de 2011, sino que antiguas normas, ajenas al contexto transicional, han sido reinterpretadas hasta adquirir nuevos sentidos bajo la óptica de la justicia transicional.

Así, por ejemplo, en materia penal, la comisión de un hecho punible cuya realización implique daños o perjuicios a terceros, origina tradicionalmente, no sólo consecuencias de orden punitivo, sino también civil, por lo que, en

25

principio, y siempre y cuando ello fuere posible, toda persona que ejecute una conducta típica, antijurídica y culpable, debe restituir las cosas al estado en que se encontraban en el momento previo a la realización de la misma, así como resarcir los daños o perjuicios que se hubieren ocasionado.<sup>7</sup>

De ahí las afirmaciones contenidas en los artículos 94 del Código Penal y 2341 del Código Civil, en el sentido de que “la conducta punible origina obligación de reparar los daños materiales y morales causados con ocasión de aquella” y “el que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”. Estas dos normas ponen de manifiesto que cuando se infringe la ley penal, no sólo se afectan los bienes jurídicos tutelados en cada caso concreto, sino que, además, puede producirse un daño que afecta a una persona o, incluso, a un número plural de las mismas.<sup>8</sup>

De igual forma, el daño en el contexto expuesto se puede entender como un efecto jurídico del delito, que comporta la doble connotación de ser público o social y particular. Así, por lo primero se entiende el perjuicio que “se produce al lesionar el bien o interés jurídico protegido por el Estado y que explica su intervención poniendo en marcha el aparato punitivo, imponiendo las sanciones a quien ha infringido el orden jurídico, pues el delito es siempre un hecho que perjudica a la comunidad”. Por su parte, el “daño particular que se produce con la lesión del bien jurídico, conocido como daño civil, da lugar a la acción civil para el resarcimiento de los perjuicios ocasionados con el ilícito, estableciéndose por el ordenamiento jurídico la obligación para el sujeto activo de reparar los daños tanto morales como materiales”.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Fernando Velásquez, *Manual de derecho penal. Parte general*, Editorial Temis, Bogotá, 2002. p. 619. En igual sentido, puede verse: Doris Arias Madrigal, *Reflexiones teóricas y prácticas sobre la reparación del daño y la justicia restaurativa*, en: <http://www.justiciarestaurativa.org/aroundla/costarica/reflexiones/view>, p. 4.

<sup>8</sup> Fernando Velásquez, Op. Cit., pp. 620-621. Para un estudio detallado sobre la relación entre la responsabilidad civil y la responsabilidad penal en Colombia, se sugiere consultar: Javier Tamayo Jaramillo, *Tratado de Responsabilidad Civil*, Tomo I, Legis, Bogotá, 2007.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-1149 del 31 de octubre de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

Ahora bien, una primera dificultad que adquiere este concepto tradicional de reparación de los daños causados como consecuencia de un delito, es que, como se señaló anteriormente, en contextos de justicia transicional la reparación de graves violaciones a derechos humanos no hace referencia general a casos aislados, donde la garantía de este derecho es relativamente sencilla, en el sentido de que no impone retos particulares para el Estado. Bajo la óptica transicional, se parte del supuesto de que se pretende reparar casos masivos, muchas veces complejos, que además atienden a concursos de delitos y numerosos daños que trascienden lo individual. Sin embargo, esta situación también puede ser una oportunidad para corregir situaciones subyacentes de discriminación y marginalidad de las víctimas, en el sentido de que “en los períodos de transición las reparaciones buscan, en última instancia, como lo hacen la mayor parte de las medidas transicionales, contribuir (modestamente) a la reconstitución o constitución de una nueva comunidad política”.<sup>10</sup>

El caso del desplazamiento forzado es emblemático: una acción concreta, por ejemplo una masacre adelantada por hombres con rostros cubiertos, casi invisibles, genera, en pocas horas y días, desplazamientos masivos y las víctimas se dispersan. Así, se trata, como lo ha sugerido el director del Área de Justicia en trabajos previos, de un típico delito que produce víctimas sin victimarios; es decir, víctimas con carácter masivo, sin sujetos activos fácilmente localizables. En este contexto, así como deben ser ampliadas pautas dogmáticas penales tradicionales – como el dolo directo o la noción misma de sujeto pasivo–, conceptos clásicos del derecho administrativo deben sufrir el mismo proceso, para adecuarse a la realidad de la macrocriminalidad, de la producción masiva y sistemática de miles de víctimas.<sup>11</sup>

En este orden de ideas, si la reparación se utiliza de forma adecuada, comprendiendo el fin último de este derecho como uno que, más allá de lo individual, puede facilitar la transición de la sociedad hacia una forma más auténtica de democracia y la plena ciudadanía de sus individuos, la masividad como reto de la reparación podría, a futuro, ser uno de sus beneficios.<sup>11</sup> Una manera como se podría aprovechar el papel estatal como garante final del derecho a la reparación de las víctimas en Justicia y Paz, es comprender los cambios que actualmente se presentan en esta

---

<sup>10</sup> Pablo de Greiff, “Justicia y reparaciones”, en: Catalina Díaz (editora), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política: estudios de caso y análisis comparado*, Serie Justicia Transicional, ICTJ, Bogotá, 2008, p. 307.

<sup>11</sup> Para mayor información sobre los retos para las normas jurídicas tradicionales que ha implicado la persecución penal del delito de desplazamiento forzado en Colombia, ver: Alejandro Aponte: *El desplazamiento forzado como crimen internacional en Colombia. Reglas, principios de interpretación y fórmulas de imputación*, Monográfico n° 1, Observatorio Internacional de DDR y Ley

---

área del derecho de cara a la práctica, de tal forma que la interdisciplinariedad de la materia se convierta en una fortaleza útil, en lugar de ser una compleja dificultad.

En este orden de ideas, en el presente capítulo el Área de Justicia estudia algunos de esos cambios fundamentales que en materia de reparación integral se han producido en Colombia con ocasión de la Ley 975 de 2005, así como por violaciones masivas a derechos humanos que han variado los límites tradicionales de diversas disciplinas jurídicas. Lo anterior, específicamente a partir de dos aspectos particularmente relevantes: (i) la reestructuración de diversos aspectos tradicionales relacionados con el daño en la lógica transicional colombiana; y (ii) los cambios presentados dentro del ámbito del derecho a la reparación integral en el derecho constitucional.

### **I.1. La transformación de diversos aspectos sobre el daño en la lógica transicional**

Uno de los cambios más trascendentales que actualmente se están presentando dentro del derecho tradicional de la responsabilidad por daños en Colombia, con ocasión del proceso de justicia transicional que vive el país, está directamente relacionado con la regulación tradicional con respecto al daño mismo a ser reparado. En este sentido, a continuación se abordarán tres aspectos críticos que ameritan análisis y solución de cara a la práctica del proceso de Justicia y Paz, con el fin de garantizar de una manera más adecuada y efectiva el derecho a la reparación de las víctimas, a saber: (i) la transformación de los diversos tipos de daños regulados en el ordenamiento jurídico, para darle una mayor importancia al daño colectivo; (ii) la reparación de daños causados por violaciones masivas de derechos humanos; y (iii) la flexibilización en materia probatoria del daño.

Sin embargo, antes de explicar las anteriores cuestiones, es fundamental primero establecer algunos aspectos tradicionales sobre aquello que se ha entendido en Colombia por daño, con el fin de contrastar sus variaciones y cambios con ocasión de la expedición y vigencia de la Ley 975 de 2005. De esta forma, como señaló el Área en anteriores ocasiones, recogiendo los planteamientos más relevantes sobre la materia, se suele entender por daño, “la aminoración patrimonial sufrida por la víctima”, lo que sugiere ‘la alteración negativa de un estado de cosas existente’. A su vez, hay varias premisas básicas que se predicen del reconocimiento del daño en un proceso de responsabilidad, a saber: (i) el daño es el primer elemento a estudiar en un proceso de responsabilidad; (ii) el daño es un requisito necesario pero por sí mismo insuficiente para declarar la responsabilidad; (iii) el daño debe ser probado por quien lo sufre; (iv) el daño debe ser indemnizado plenamente; y (v) la indemnización del daño no depende de la acción procesal utilizada para obtener la reparación del mismo”.<sup>12</sup>

de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2009; y Alejandro Aponte, *Persecución penal de crímenes internacionales: diálogo abierto entre la tradición nacional y el desarrollo internacional*, Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad-Adenauer, Bogotá, 2010.

<sup>11</sup> Así, por ejemplo, autores como Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, han puesto de presente que “en el tema de la reparación de violaciones masivas y protuberantes de los derechos humanos en sociedades con profundas desigualdades, es necesario mirar a las reparaciones no sólo como una forma de justicia correctiva, que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado a las víctimas y a sus familiares por los hechos atroces, sino también como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de las sociedades, a fin de superar situaciones de exclusión y desigualdad que, como en el caso colombiano, pudieron alimentar la crisis humanitaria y la victimización desproporcionada de los sectores más vulnerables y que en todo caso resultan contrarias a principios básicos de justicia distributiva”. Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, p. 24.

<sup>12</sup> Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, p. 324. Para un estudio sobre el daño y su regulación en Colombia, se recomienda consultar el trabajo de Juan Carlos Henao, *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 84.

Ahora bien, la jurisprudencia colombiana ha distinguido entre tres tipos de daños, con el fin de distinguir el mecanismo apropiado por el cual se pretende demandar su reparación:<sup>12</sup>

“Entonces, nos encontramos ante la presencia de tres (3) tipos de daño que es conveniente diferenciar, porque ante ellos, los mecanismos de protección son distintos: El **daño individual** afecta derechos patrimoniales, extrapatrimoniales y fundamentales de un solo individuo identificado o identificable; el **daño de grupo** afecta a una porción de individuos que forman parte de una comunidad determinada o determinable; y el **daño colectivo** no afecta directamente a un individuo o a un grupo de individuos, pero sí a una comunidad determinada o determinable. Estas tres clases de daño pueden darse de manera conjunta o separadamente”.<sup>13</sup>

### I.1.1. Hacia una sistematización del concepto de daño colectivo

En la óptica transicional, un primer elemento que ha variado sustancialmente de cara a la concepción ordinaria de los diferentes tipos de daños en el ordenamiento jurídico colombiano, ha sido la noción y las implicaciones prácticas del daño colectivo. Tanto es ello, que a la fecha de redacción del presente informe no hay claridad sobre la respuesta a diversas preguntas que suscita esta noción en el proceso de Justicia y Paz. Así, como señaló el Área de Justicia en anteriores informes, algunos de estos interrogantes son, para citar unos ejemplos: ¿qué es el daño colectivo?, ¿cómo se prueba y a quién le corresponde probarlo?, ¿cuáles son sus componentes?, ¿a quién o a quiénes se extiende la obligación de reparar el daño colectivo?, ¿qué son las medidas de reparación colectiva?<sup>14</sup>

Con respecto a qué es el daño colectivo, en el derecho civil y constitucional se ha entendido que “son derechos colectivos los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moralidad administrativa, el ambiente y la libre competencia económica; también lo son los enunciados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y los definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia, según lo dispuesto en el inciso penúltimo de esa misma norma”.<sup>15</sup>

Lo anterior, toda vez que el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia estableció un mandato al legislador de regular “las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”, mientras que el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se encargó de señalar, en una lista no taxativa, cuáles son los derechos e intereses colectivos, indicando que éstos son, entre otros, los relacionados con el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa y los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional ratificados por Colombia.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Corte Suprema de Justicia (CSJ), Sala de Casación Penal, sentencia del 17 de marzo de 2009, radicado n° 30978, M.P. Yesid Ramírez Bastidas.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia n° T-325 del 2 de mayo de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>14</sup> Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, p. 323.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 17 de julio de 2003, radicado n° 2500023-27-000-2000-0111-01(Ap-0111), Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

<sup>16</sup> El constituyente de 1991 protegió estos derechos e intereses a través del concepto de “derechos difusos”, el cual hace referencia al interés de un grupo indeterminado de personas; es decir, a una categoría abierta que se llena de contenido a medida en que la tecnología y la ciencia avanzan y cambian, lo que hace imposible encontrar una categoría taxativa de derechos e intereses colectivos protegidos legalmente. Para mayor información sobre el concepto de derechos difusos se sugiere consultar: Jorge Enrique Martínez Bautista y Lucely Diez Bernal, *Acciones Populares, El Ministerio Público en la defensa del medio ambiente*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1999, p. 34.

Sin embargo, en el proceso penal de Justicia y Paz, esta concepción de lo que es el daño colectivo ha tenido variaciones sustanciales, puesto que, en términos generales, “existen al menos dos vías de aproximación a la

28

definición de daño colectivo, a saber: como perjuicio a un interés o derecho colectivo, y como afectación a una determinada colectividad; es decir, el daño colectivo ha sido definido en clave del interés o derecho vulnerado y en clave del sujeto víctima”.<sup>1718</sup>

Otros autores también han efectuado una distinción sobre la forma de aproximarse al concepto de daño colectivo, pero desde otra perspectiva. Así:

“En la doctrina es usual hacer una distinción referente al daño colectivo: una cosa es el daño colectivamente causado, y otra el colectivamente padecido; el primero hace referencia a los casos en que el daño es causado por hechos atribuibles a grupos de personas en los cuales puede identificarse o no al individuo autor del hecho dañoso y, por consiguiente, del daño; es un fenómeno que tiene que ver con la imputación del daño a grupos que, de alguna manera, tiene relevancia en la Ley 975 de 2005. El segundo, que por el momento nos interesa, es el daño que padece una colectividad, una comunidad, como consecuencia de la lesión o menoscabo de un derecho, de un interés o de un bien jurídico colectivo”.<sup>19</sup>

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que, además “del daño individual, se encuentra el *daño colectivo* y el daño plural. Aquél, mencionado en el artículo 15 de la Ley 975 de 2005, es padecido por una comunidad, con ocasión del quebranto de un derecho, interés o bien jurídico de carácter comunitario, de modo que las reclamaciones indemnizatorias tienen lugar únicamente en cuanto las personas pertenezcan al conglomerado que soportó el daño. V.g. las graves afectaciones al medio ambiente o el ‘estado de zozobra o terror a la población’ derivado de actos terroristas”.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Diego González Medina, *Apuntes sobre la reparación judicial en el marco de la Ley de Justicia y Paz*, en: Diego González, Fernando Perdomo y Cielo Mariño, *Reparación judicial, principio de oportunidad e infancia en la Ley de Justicia y Paz*, Bogotá, GTZ, 2009, p.

<sup>18</sup> .

<sup>19</sup> Claudia López (coordinadora), *Daño y reparación judicial en el ámbito de la Ley de Justicia y Paz*, Bogotá, GTZ, 2010, p. 116.

<sup>20</sup> CSJ, Sala de Casación Penal, sentencia del 27 de abril de 2011, radicado n° 34547, M.P. María del Rosario González de Lemos.

---

En este sentido, el artículo 5 de la Ley 975 de 2005 define como víctima a “la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley”.<sup>21</sup>

Nótese, por consiguiente, que la Ley 975 de 2005 establece dos clases de víctimas desde la óptica expuesta: las individuales y las colectivas. Por tanto, “lo que debe tenerse en cuenta para esta clasificación no es el número de víctimas o personas que se afectan con el daño o que sufren perjuicios, sino el tipo de bien jurídico tutelado que se ha afectado como producto de la acción delictiva del GAOML”.<sup>22</sup> Sin embargo, como han demostrado algunos estudios especializados, recogiendo experiencia comparada sobre este aspecto, una forma apropiada de determinar medidas más consistentes de reparación colectiva en Colombia, podría ser a partir de la definición de quiénes son consideradas víctimas colectivas, lo que sería más, quizá, una decisión política.<sup>23</sup> (Sobre el concepto de la colectividad como víctima se volverá más adelante en el presente informe, específicamente en el capítulo destinado a la forma como ha variado la concepción tradicional de víctima en el ordenamiento jurídico colombiano con ocasión de las leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011).

En conclusión, como ha señalado el Área en anteriores informes “es posible atender a dos perspectivas del daño colectivo, distinguiendo el daño colectivamente causado de aquel colectivamente padecido. Así, la primera

vertiente se relaciona con los daños causados por hechos atribuibles a grupos de personas, en los cuales puede identificarse o no al individuo autor del daño y se hace alusión a la imputación del daño a grupos armados. Por otra parte, la segunda perspectiva hace referencia al daño que padece una colectividad como consecuencia de la lesión o

---

<sup>21</sup> Artículo 5 de la Ley 975 de 2005.

<sup>22</sup> Claudia López (coordinadora), *Daño y reparación judicial en el ámbito de la Ley de Justicia y Paz*, Bogotá, GTZ, 2010, p. 42.

<sup>23</sup> Catalina Díaz, “La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y Dejusticia, Bogotá, 2009, pp. 145-192.

---

menoscabo de un derecho, de un interés o de un bien jurídico colectivo. Es importante no confundir ambas perspectivas”.<sup>24</sup>

#### **I.I.I.I. La construcción del daño colectivo como una experiencia práctica**

Valga resaltar en este punto que la elaboración del concepto de daño colectivo en Colombia ha sido un proceso construido desde la práctica, de diálogo entre el Estado y diferentes comunidades, donde se ha propiciado un reconocimiento de las mismas nunca antes experimentado en Colombia, al tiempo que se han determinado diversos daños causados por la ruptura del tejido social como consecuencia del conflicto armado colombiano. Así, como señaló un interviniente en un conversatorio sobre daño colectivo llevado a cabo en Valledupar en el mes de noviembre de 2010:

“La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, con el diseño y ejecución de proyectos pilotos de reparación colectiva, consideró que los sujetos de reparaciones en el ámbito colectivo no son sólo aquellas que tienen un componente étnico, sino que había posibilidades de que las comunidades campesinas, por su factor de cohesión y de identidad cultural pudieran considerarse como un sujeto colectivo por encima de cada uno de los miembros y que ese sujeto colectivo podría ser objeto de reparación, como es el caso de la comunidad del corregimiento de Mampuján, pues de los estudios realizados y del contacto con las víctimas, se determinó que el 100% de los integrantes de esta comunidad fue objeto de desplazamiento forzado y tenía de alguna manera, identidad cultural y religiosa, ya que la gran mayoría de sus habitantes pertenecía a la Iglesia Cristiana Menonita, por lo que se comportaron como un colectivo cohesionado. Entonces, en principio, se puede decir que hay comunidades fácilmente determinables que son sujetos de reparaciones colectivas, o sujetos de derechos colectivos como los grupos étnicos, los sindicatos, gremios, asociaciones que hayan sido objeto de alguna clase de persecución sistemática, previamente constituidos y que fueran distinguibles, frente a las cuales se ejerció una violencia sistemática en contra de sus miembros.

Sin embargo, el proceso de justicia y paz ha reinterpretado el concepto anterior de la afectación de derechos colectivos y básicamente de la carencia de derechos de una comunidad poblacional, por la falta de institucionalidad y presencia del Estado en la misma, no de un sujeto colectivo específicamente, para incluirse como una situación objeto de reparaciones en el ámbito de lo colectivo, ello hasta que el gobierno expida un programa de reparaciones que atienda las finalidades previstas en el artículo 49 de la Ley 975 del 2005, pues lo que se busca es contar con una serie de medidas de reparación que tiendan a la recuperación de la confianza en las instituciones por parte de la sociedad, concentrada en pueblos y regiones”.<sup>25</sup>

Es importante señalar, por su parte, que la Ley 1448 de 2011 avanza en la regulación de lo que se entiende por daño colectivo y reparación colectiva. Lo anterior, al disponer, en su artículo 151, que dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la misma, “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá implementar un Programa de Reparación Colectiva que tenga en cuenta cualquiera de los siguientes eventos: a) El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos; b) La violación grave y manifiesta de los derechos

---

<sup>24</sup> Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico nº 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, p. 334.

<sup>25</sup> Miguel Antonio Carvajal, “Incidente de reparación colectiva”, en: *Conversatorio sobre daño colectivo*, Conversatorios de Justicia y Paz, compilación de memorias, MAPP-OEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, pp. 179 y ss.

---

individuales de los miembros de los colectivos; c) El impacto colectivo de la violación de derechos individuales”.<sup>26</sup> La experiencia de la implementación de la Ley 975 de 2005 en materia de reparación del daño colectivo será fundamental al diseñar y ejecutar el Programa de Reparación Colectiva.

De igual forma, el artículo 152 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, hace referencia explícita a qué se entiende por sujetos de reparación colectiva, al indicar que, para efectos de la aplicación de dicha ley, serán sujetos de la reparación colectiva los grupos y organizaciones sociales y políticos, las comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común.<sup>27</sup> Sin duda, aun cuando la Ley 1448 de 2011 avanza al señalar qué se entiende por sujeto de reparación colectiva, la definición de sujeto colectivo dada por esta ley es ambigua y abstracta, lo que será un verdadero reto para la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al elaborar el Programa de Reparación Colectiva.

No obstante, al momento de redacción del presente informe se perciben importantes esfuerzos encaminados a darle consistencia a dicho programa, especialmente por parte de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que a través de un documento titulado Programa Institucional de Reparación Colectiva, presentó recomendaciones precisamente para que sean consideradas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en la creación del mismo. Así, las observaciones realizadas por la CNRR se dividen en: “i) recomendaciones sobre el contenido, alcance y enfoque de la reparación colectiva; ii) recomendaciones generales para la implementación del Programa Institucional de Reparaciones Colectivas; iii) recomendaciones procedimentales para el diseño de los planes de reparación colectiva específicas para cada comunidad, grupo o pueblo del universo del Programa Institucional de Reparaciones Colectivas”.<sup>28</sup>

#### **1.1.1.2. Aspectos especialmente problemáticos respecto de la noción de daño colectivo**

La concepción actual sobre daño colectivo en Colombia que, por lo demás, parte de una interpretación respecto de una noción que no se encuentra claramente reglamentada, impone numerosos retos para los operadores jurídicos al momento de determinar los daños colectivos de cara a la práctica del proceso penal de Justicia y Paz. Así, por ejemplo, el primero de ellos radica en que, en ausencia de una regulación sobre el daño colectivo, la Corte Suprema de Justicia ha determinado, jurisprudencialmente, que el escrito de acusación que presenta la Fiscalía dentro de los procesos de Justicia y Paz, debe cumplir con los requisitos previstos por el Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, y además, con una serie de requisitos especiales, entre los cuales resalta la obligatoriedad de establecer:

---

<sup>26</sup> Artículo 151 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>27</sup> Artículo 152 de la Ley 975 de 2005. En este punto es importante agregar que en la caracterización del daño colectivo en Colombia ha sido fundamental el reconocimiento constitucional de que, más allá de individuos que fueron vulnerados en sus derechos, “existen sujetos colectivos de derecho que son unidades sociales, económicas, políticas, culturales, frente a las cuales el Estado tiene obligación de darles un trato diferencial. De manera que así como cualquier persona tiene derecho a un nombre o a una personalidad distinta, o a la integridad de su cuerpo, el pueblo Kankuamo o Arhuaco tiene derecho a la integridad de su cuerpo, tiene derecho a un nombre distinto o a una personalidad distinta”. Esther Sánchez, “Conversatorio sobre daño colectivo”, en: *Conversatorios de Justicia y Paz, compilación de memorias*, MAPP-OEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, pp. 182. <sup>28</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *Programa Institucional de Reparación Colectiva*, Resumen Ejecutivo, Bogotá, 2011, p. 4. En este sentido, por ejemplo, el Programa Institucional de Reparación Colectiva creado por la CNRR avanza en la definición de las violaciones que dan lugar a la reparación colectiva, señalando que serán aquellas que impliquen violación de derechos colectivos, violación de derechos de sujetos colectivos constitucionalmente protegidos, violación sistemática y/o generalizada de derechos individuales con impacto en un sujeto colectivo y violación de derechos individuales con impacto en un colectivo. El Programa Institucional de Reparación Colectiva fue entregado formalmente por la CNRR al gobierno nacional el 12 de septiembre de 2011.

“4. Una relación clara y sucinta de los daños que la organización armada al margen de la ley colectivamente haya causado, circunscritos a los cometidos dentro del marco temporal y espacial en

31

donde el desmovilizado desarrolló su militancia, con identificación puntual de cada una de las víctimas (tanto las individuales como las colectivas)”.<sup>28</sup>

Esta providencia, por su parte, ha suscitado arduas “discusiones, no sólo por los problemas jurídicos que plantea respecto de la identificación del daño colectivo, sino porque exige a la Fiscalía realizar una ardua tarea de configuración del daño colectivamente padecido, lo cual, en gran medida rebasa la etapa en la que debe presentar el escrito de acusación, así como las exigencias procesales que un proceso de justicia transicional debe tener en la práctica, para ser efectivo dado el tiempo y los costos disponibles”.<sup>29</sup>

De igual forma, esta exigencia ha causado que gran parte del tiempo destinado a los incidentes de reparación que se han efectuado hasta el momento en Justicia y Paz, se dedique a la discusión sobre el daño colectivo, pero sin un esquema claro sobre los lineamientos que debe contener este componente, que permita que el juez determine medidas de reparación colectiva que en realidad reconstruyan el tejido social de las comunidades. Por tanto, esfuerzos como los realizados por el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, al ordenar la implementación de un Programa de Reparación Colectiva, podrían ser particularmente útiles si contribuyen a remediar estas dificultades que se han percibido en el proceso de Justicia y Paz con respecto a la reparación del daño colectivo. Precisamente a propósito de este tipo de conflictos se vuelve particularmente relevante la creación de un gran sistema de reparación integral en Colombia, que articule los esfuerzos de la Ley 975 de 2005 con los avances de la Ley 1448 de 2011 en materia de reparación a las víctimas en Colombia.

En forma general se debe advertir que la experiencia práctica de lo que han sido los incidentes de reparación integral respecto del daño colectivo, muestran la necesidad de reglamentar en todo caso esta cuestión:

---

<sup>28</sup> CSJ, Sala de Casación Penal, auto del 28 de mayo de 2008, radicado n° 29560, M.P. Augusto Ibáñez Guzmán.

<sup>29</sup> Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, p. 336.

---

“La Procuraduría General de la Nación no había tenido ninguna experiencia en representación de víctimas colectivas, hasta que la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Penal, determinó que dentro de la formulación de cargos, la Fiscalía General de la Nación debería incluir una valoración de lo que podría constituirse como daño colectivo, por lo que se empezó a pensar sobre la necesidad de asumir la representación de ese colectivo que se pretendía reparar dentro del trámite del proceso de Justicia y Paz. Si bien esto sucedió en el año 2008, con las primeras decisiones de la Corte Suprema de Justicia en el caso Wilson Salazar Carrascal, la verdad es que en la práctica sólo se comenzó a desarrollar meses antes de que se iniciara el incidente de reparación integral dentro del proceso adelantado contra Edward Cobos Téllez alias Diego Vecino y Enrique Banquez Martínez alias Juancho Dique, en ese momento se tomó la decisión, con fundamento en algunas normas del Código de Procedimiento Penal que establecen la función del Ministerio Público dentro del Proceso Penal, como representante de la sociedad, de hacer la representación de lo que se podría determinar como el daño al colectivo o la reparación colectiva específicamente”.<sup>30</sup>

Así, se percibe cómo en Justicia y Paz el concepto de daño colectivo ha adquirido mayor primacía que en los procesos ordinarios, no sólo por el reconocimiento en la Ley 975 de 2005 de la necesidad de reparar el daño colectivo a través de medidas de reparación colectiva, sino también, y principalmente, por la importancia que han adquirido dentro del contexto de la Ley de Justicia y Paz las colectividades como víctimas:

“Es importante comentar en este espacio que la CNRR viene adelantando 8 pilotos de reparación colectiva con diferentes comunidades y esos ensayos han encontrado que cada comunidad construye y establece una manera concreta de reparación las cuales deberían ser tenidas en cuenta por parte de la

32

Fiscalía para que sirvan de insumo y se empiece a socializar con otras comunidades que también tienen derecho de hacer sus reclamaciones colectivas (...) y no simplemente se establezca como víctima a personas individuales y se abra esa gran puerta, de reconocer daños colectivos y reparaciones colectivas”.<sup>31</sup>

No obstante, el que no haya una claridad sobre qué es específicamente el daño colectivo, quién debe probarlo y cómo, si se debe discutir audiencia por audiencia o en un espacio diferente, donde se pueda determinar a nivel macro la forma de reparar adecuadamente esos daños, en la práctica puede implicar que el daño colectivo no sea determinado de forma correcta, al tiempo que no se implementen medidas adecuadas para su reparación. Por tanto, se pone de presente la necesidad de que estas dificultades percibidas en el contexto de la Ley 975 de 2005

---

<sup>30</sup> Miguel Antonio Carvajal, “Conversatorio sobre daño colectivo”, en: *Conversatorios de Justicia y Paz, compilación de memorias*, MAPP-OEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, pp. 179 y ss.

<sup>31</sup> Regulo Madero, “Conversatorio sobre daño colectivo”, en: *Conversatorios de Justicia y Paz, compilación de memorias*, MAPPOEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, p. 54.

sean subsanadas, preferiblemente en armonía con los avances contenidos por la Ley 1448 de 2011 en materia de reparación colectiva, con el fin de evitar duplicidad de recursos y esfuerzos, así como de darle coherencia externa e interna a la reparación integral de las víctimas en Colombia.

El debate alrededor de la reparación del daño colectivo en Colombia es fundamental para la reconstrucción del tejido social de las comunidades a través de una presencia estatal que permita que las mismas confíen en la institucionalidad y se creen garantías de no repetición de las violaciones a derechos humanos padecidas. Sin embargo, para que ello ocurra es fundamental que los principales debates alrededor del daño colectivo sean zanjados a través de criterios legales claros, completos y coherentes, que asignen responsabilidades y competencias de la forma más eficiente posible y creen mecanismos adecuados de comunicación interinstitucional. De igual forma, de cara a la reforma que se avecina a la Ley 975 de 2005 en Colombia, es fundamental cuestionar si el incidente de reparación integral de Justicia y Paz es el espacio apropiado para discutir la reparación del daño colectivo, así como si sería más apropiado y eficiente abordar las medidas de reparación colectiva desde el Programa de Reparación Colectiva creado por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

### **I.1.2. La reparación de los daños causados por violaciones masivas de derechos humanos**

El contexto de violaciones masivas de derechos humanos que ha generado el conflicto armado colombiano, ha impulsado a los operadores jurídicos nacionales a idear nuevas medidas de reparación que sean eficientes, justas y realizables en la práctica, con el fin de no crear falsas expectativas en las víctimas, que conlleven nuevas situaciones victimizantes. No obstante, es aún un reto para el Estado, no sólo el restituir a las víctimas a la situación en la que se encontraban antes de que el daño fuere causado, sino también, y fundamentalmente, crear las condiciones necesarias para que la gran mayoría de estas personas –que son poblaciones que tradicionalmente han padecido contextos de desigualdad y de un Estado ausente–, recuperen su confianza en el mismo y puedan disfrutar de los derechos básicos que un Estado social de derecho debe garantizar a sus ciudadanos.

#### **I.1.2.1. Medidas asistencialistas y medidas de reparación integral**

La reparación en el contexto colombiano ha adquirido una connotación particularmente paradójica, pues como ha señalado el Área de Justicia en anteriores informes, en la práctica ha sido patente la confusión entre medidas de reparación y “políticas públicas propias de construcción de un Estado ausente, a las que todos los habitantes de Colombia tienen derecho”.<sup>32</sup> En este mismo sentido, autores ya citados, han advertido que, “los casos estudiados, la experiencia internacional y el balance de lo que han significado las políticas de reparación implementadas a la fecha demuestran los enormes retos que genera la implementación de un programa de reparaciones masivas en el contexto de un conflicto armado persistente. (...) La política de reparación entonces debe ser implementada de la

---

<sup>32</sup> Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, p. 207.

mano de otras medidas de prevención, protección, y asistencia humanitaria a víctimas, lo cual resulta costoso e institucional y operativamente complejo. Además, puede derivar en la confusión o traslape de unas medidas con otras, como ha ocurrido en Colombia con la ayuda humanitaria y las medidas de reparación. Aquí, de nuevo, resulta trascendental ahondar en la separación conceptual de las medidas, pero buscando la implementación articulada de las mismas”.<sup>33</sup>

Esta tendencia ha sido constante, no sólo en el derecho nacional, sino también en experiencias comparadas de reparación a violaciones masivas de derechos humanos:

“La tendencia a ofrecer medidas o planes ordinarios de inversión social como reparaciones colectivas es usual en contextos de violencia masiva y sistemática donde la mayoría de las víctimas –individuales y colectivas– han sido además excluidas de los procesos de desarrollo y sometidas a la pobreza. Como lo explican Pablo de Greiff y Naomi Roth-Arriaza, hay razones fuertes para que los gobiernos pretendan presentar planes o acciones ordinarias de desarrollo como reparación: a) los planes o acciones de inversión social pueden presentarse como formas de resolver las causas estructurales del conflicto; b) los programas de inversión social pueden presentarse como formas de ‘reparar’ a extensas regiones o comunidades; y c) a través de acciones de inversión social se puede alegar que los fines de justicia y desarrollo son susceptibles de alcanzarse simultáneamente”.<sup>34</sup>

El problema con esta confusión en la práctica de las medidas asistencialistas con aquellas destinadas a la reparación integral es que, como advierten el ICTJ y Aprodeh, “las medidas de desarrollo son demasiado incluyentes (no están dirigidas específicamente a las víctimas) y normalmente se concentran en necesidades básicas y urgentes, lo cual hace que los beneficiarios las perciban, correctamente, como asunto de derecho y no como una respuesta a su situación de víctimas”.<sup>35</sup> De igual forma, “los programas o acciones de inversión social no se dirigen específicamente a promover el respeto por los individuos, particularmente en contextos de ciudadanía fragmentada donde no son valorados como tales, sino como miembros de grupos tradicionalmente marginados”.<sup>37</sup>

Por su parte, esta confusión también implica problemas particularmente críticos para el proceso penal de Justicia y Paz, puesto que ha generado que el juez adquiera una especie de competencia *ad hoc* de creador de políticas públicas, tanto reparadoras como asistencialistas, lo cual no es el medio más idóneo y eficiente para subsanar desigualdades estructurales subyacentes al conflicto colombiano, así como para reparar violaciones masivas de derechos humanos. (Sobre este aspecto sustancial, que tiene que ver con los límites del derecho penal en función de la reparación, se volverá al final del documento).

Es constante la confusión en la práctica de ambas medidas dentro de los incidentes de reparación integral en Justicia y Paz. Así, por ejemplo, a propósito de la presentación del daño colectivo causado en la comunidad de Pueblo Bello, expuesta por una fiscal muy activa y diligente en el marco de un incidente de reparación integral llevado a cabo en agosto de 2011 dentro del proceso contra Andrés Mauricio Torres León, alias “Z1”, del Frente

---

<sup>33</sup> Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, p. 23.

<sup>34</sup> Catalina Díaz, “La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, p. 181.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 182. <sup>37</sup>

*Ibidem*, p. 182.

Mártires del Cesar, se expusieron los resultados de una encuesta realizada a víctimas de dicho municipio.<sup>36</sup> Una de

34

las preguntas de la encuesta estaba destinada a que las víctimas respondieran de qué forma les gustaría que fuera reparado el daño colectivo, siendo algunas de las opciones la construcción de un establecimiento educativo o la creación de un puesto de salud. El 40% de las personas respondieron la primera opción. Estas medidas, más que formas de reparar el daño colectivo, son obligaciones de un Estado social de derecho.

#### **I.1.2.2. La reparación transformadora como posible solución a los dilemas que genera la reparación integral**

La reparación integral de violaciones masivas a derechos humanos a poblaciones tradicionalmente marginadas, genera disyuntivas diferentes a la confusión de las medidas destinadas a la reparación con las medidas destinadas a la asistencia del Estado. Así, como han puesto de presente varios analistas de DeJusticia:

“En contextos de transición y en sociedades desiguales, el ideal de reparación integral de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos conduce a un dilema difícil. Las víctimas tienen derecho a la restitución plena o, al menos, a una reparación proporcional al daño sufrido; pero este ideal parece difícilmente alcanzable en contextos transicionales, no solo debido a las restricciones económicas e institucionales, sino también por cuanto una implementación estricta de ese principio puede contradecir ideales de justicia distributiva y vulnerar los deberes estatales frente a la población de escasos recursos, si se trata de sociedades con alta desigualdad y pobreza extendida”.<sup>39</sup>

En este sentido, como un posible puente entre la política social y los programas de reparación, los autores citados han propuesto la implementación de un concepto denominado reparación transformadora, a modo de “estrategia para reducir las tensiones entre la justicia distributiva y la justicia correctiva en esos contextos”.<sup>40</sup> Por consiguiente:

---

<sup>36</sup> El método de realización de encuestas a la población para percibir sus expectativas en torno a la reparación integral se podría percibir como una forma que podría darle un nuevo significado en la práctica a la sugerencia de algunos analistas de promover los mecanismos de justicia transicional “desde abajo”, es decir, a partir de las experiencias locales y de las comunidades, escuchando sus expectativas y promoviendo la construcción local de paz. Para mayor información sobre estas propuestas se sugiere consultar los siguientes textos: “Entrevista con el profesor Harry Mika”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia,

“La vocación transformadora de las estrategias de reparación tiene entonces el propósito de modificar las relaciones de subordinación, marginación y exclusión social que se encuentran al origen del conflicto que busca ser superado y que impiden la construcción de un orden social verdaderamente democrático e incluyente. Como tal, las políticas de reparación deben incluir distintas dimensiones transformativas, en el entendido de que las relaciones de poder que buscan ser superadas son múltiples y heterogéneas. Así, como se mencionó anteriormente, es fundamental que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones sociales, económicas y políticas que han permitido la exclusión o marginación de la generalidad de las víctimas del acceso a sus derechos y a una ciudadanía plena. Sin embargo, igualmente es importante que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones de poder que han subordinado o excluido a ciertos tipos de víctimas, tales como las mujeres, los grupos étnicos o los sindicatos, de forma tal que las mismas conduzcan a una reformulación de las situaciones de dominación patriarcal y racial que han alimentado la exclusión y la violencia en Colombia”.<sup>41</sup>

Lo más interesante de la propuesta en alusión, es que la misma ha trascendido el plano teórico, al punto de tener repercusiones prácticas dentro del proceso de Justicia y Paz y, más recientemente, en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Así, en primer lugar, en el marco de la implementación de la Ley 975 de 2005, la idea de garantizar reparaciones transformadoras fue discutida en la sentencia de segunda instancia, proferida por la Corte

Bogotá, 2009, pp. 227-246; y Rodrigo Uprimny y Diana Esther Guzmán, “En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales”, en: *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 17, Bogotá, 2010, pp. 262-275.

<sup>39</sup> Rodrigo Uprimny y Diana Esther Guzmán, “En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales”, en: *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 17, Bogotá, 2010, pp. 247-248.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 248.

<sup>41</sup> Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, *Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado*, DeJusticia, Bogotá, 2007, p. 10.

Suprema de Justicia, dentro del proceso parcial contra Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino”, y Uber Enrique Bánquez Martínez, alias “Juancho Dique”.

En la ocasión en referencia, la Sala de Casación Penal respondió a las inquietudes de algunos intervinientes, quienes llamaron la atención sobre la necesidad de acoger el concepto transformador “como componente del daño colectivo causado, en el entendido de que su reconocimiento no debía limitarse a restituir a las comunidades victimizadas al estado y condiciones de pobreza, olvido y desamparo en que se encontraban antes de la perpetración de las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos que padecieron, sino a unas mejores que rescataran plenamente su dignidad lacerada y su estatus democrático en la sociedad”.<sup>37</sup> En la providencia, la Sala indicó que,

---

<sup>37</sup> CSJ, Sala de Casación Penal, sentencia del 27 de abril de 2011, radicado n° 34547, M.P. María del Rosario González de Lemos.

“no se puede desconocer que muchas de las medidas de reparación ordenadas por el Tribunal tienen esa connotación y que constituyen un enorme avance en la materia. En efecto, así se puede predicar de las medidas de reparación colectiva contenidas en el acápite VIII.16 del fallo, las cuales, entre otras cosas, germinaron de los ejercicios y trabajos realizados por el Procurador en representación del daño colectivo y la CNRR en articulación con las víctimas, desplazándose, como ya se dijo, hasta sus actuales lugares de asentamiento y a aquellos donde fueron perpetradas las conductas.

Así, por ejemplo, es viable concluir de las múltiples medidas encaminadas a la reconstrucción de los corregimientos de San Cayetano y Mampuján, consistentes en el levantamiento o reparación de escuelas, escenarios deportivos, vías de acceso, provisión de servicios públicos esenciales (agua, luz, alcantarillado y comunicaciones), instalaciones para la promoción de eventos culturales y lúdicos, capacitación en áreas técnicas vinculadas con la actividad agrícola y de seguridad alimentaria, entre otras, que se corresponden, a no dudarlo, con una visión transformadora de dichas colectividades si en cuenta se tienen las carencias que en ese orden padecían las comunidades afectadas antes de ser victimizadas por el grupo armado organizado al margen de la ley al que pertenecían los postulados y por razón de los hechos a los cuales se contrae esta actuación y, además, porque están orientadas a rescatar su dignidad personal y colectiva a través de la reconstrucción de su tejido social, pero, sobre todo, a propiciar su retorno”.<sup>38</sup>

Ahora bien, la Sala en este punto también reconoció que, eminentemente, “las medidas de reparación del daño colectivo y más aún cuando tienen el componente transformador aludido, tienden a confundirse con las políticas de desarrollo que debe implementar el Estado para combatir los graves problemas socio-económicos que agobian tanto al país en general como a sus regiones en particular (desigualdad, pobreza, etc.)”.<sup>39</sup> Sin embargo, estableciendo un límite claro sobre el ámbito donde se debe discutir cuál es la forma más óptima de integrar el enfoque transformador a las reparaciones en Justicia y Paz, la Corte Suprema indicó, tajantemente que “el mejor escenario para su discusión y corrección no es, definitivamente, el proceso de justicia y paz, sino que ello ha de formar parte de una estrategia macro impulsada por el Gobierno”.<sup>40</sup>

Por tanto, la Corte concluyó que “es claro que la reparación por vía judicial dentro del contexto transicional debe tener una visión transformadora respecto de daños originados o causalmente vinculados con las graves violaciones de derechos humanos a que fueron sometidas la víctimas, pero también lo es que el juez penal no debe apersonarse de las políticas sociales de desarrollo cuya competencia es gubernamental”. Lo anterior, toda vez que, como bien señala el artículo 49 de la Ley 974 de 2005, es el gobierno quien tiene la competencia de implementar un *programa institucional de reparación*.

En este sentido, se vuelve cada vez más evidente la necesidad de crear un sistema general de reparación integral en Colombia, con coherencia interna y externa, donde se subsanen las disyuntivas entre medidas asistenciales y

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

medidas destinadas a la reparación, así como las paradojas que plantea la reparación integral en el contexto de justicia transicional colombiano. No es suficiente con que, como se señaló anteriormente, la Ley 1448 de 2011 establezca como principios la coherencia interna y la coherencia externa, determine que la reparación debe ser transformadora y cree un Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas; es importante que estos importantes avances de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se integren con los esfuerzos en materia de reparación contemplados en la Ley 975 de 2005 y se resuelvan las falencias percibidas en esta última a través de un gran sistema general de reparación integral para la justicia transicional en Colombia.

En este mismo sentido, algunos autores comparten los análisis “acerca de la importancia de la coherencia interna y externa de los programas de reparación para otorgarles mayor legitimidad; el aporte de un enfoque transformador a ese análisis es la idea de que los programas de reparación también deberían tener una suerte de ‘coherencia externa ampliada’, en el siguiente sentido: los Estados deberían hacer un esfuerzo deliberado por armonizar los esfuerzos de reparación con las estrategias de desarrollo y con la política social para reducir la pobreza y la desigualdad”.<sup>41</sup>

Sin embargo, como se verá más adelante, los esfuerzos en materia de coherencia externa e interna que requiere crear un verdadero sistema en materia de reparación integral en Colombia, trascienden el enfoque transformador, al punto de que, en la medida de lo posible, el mismo adelante y comprenda soluciones integrales y claras, a todos los retos que desde diferentes ópticas impone en la práctica la garantía del derecho a la reparación integral, no sólo en Justicia y Paz, sino en el contexto más amplio de la justicia transicional.

Un gran avance en la implementación de esta coherencia interna y externa que requiere el sistema de reparación integral colombiano es la inclusión de estos principios en los artículos 11 y 12 de la Ley 1448 de 2011;<sup>47</sup> no obstante, en la dinámica cotidiana se debe avanzar hacia una coherencia interna y externa que trascienda el ámbito de dicha ley, hasta integrar todos los mecanismos tendientes a la garantía de los derechos de las víctimas en el contexto de justicia transicional colombiano, especialmente el derecho a la reparación.

Otro gran avance que contiene la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que podría significar un importante esfuerzo en la garantía plena del derecho a la reparación integral, es el hecho de consagrar en su artículo 25 el derecho a la *reparación transformadora* de las víctimas, indicando que aquellas “tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido”. De igual forma, la Ley 1448 de 2011 no se limita a incluir la palabra *transformadora* en el artículo 25, sino que le otorga consecuencias concretas, al indicar en los párrafos subsiguientes:

“Parágrafo 1o. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

---

<sup>41</sup> Rodrigo Uprimny y Diana Esther Guzmán, “En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales”, en: *International Law*, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 17, Bogotá, 2010, p. 262. <sup>47</sup> El artículo 11 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dispone: “Artículo 11. Coherencia externa. Lo dispuesto en esta ley procura complementar y armonizar los distintos esfuerzos del Estado para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, y allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional”. Por su parte, el artículo 12 de la ley en referencia consagra: “Artículo 12. Coherencia Interna. Lo dispuesto en esta ley, procura complementar y armonizar las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con miras a allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional”.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Parágrafo 2o. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”.<sup>42</sup>

Como se ve, el enfoque transformador de la reparación es una tendencia con incidencias prácticas fundamentales en la superación de los daños individuales y colectivos causados como consecuencia de violaciones masivas de derechos humanos en Colombia, la cual debería ser parte fundamental de un sistema omnicomprensivo, integral y coherente de reparación integral en Colombia.

### **1.1.3. La flexibilización probatoria del daño en el contexto de la justicia transicional**

Un aspecto particularmente debatido dentro del derecho a la reparación de las víctimas en Justicia y Paz, que ha propiciado una variación de las reglas jurídicas utilizadas comúnmente en los procesos ordinarios, hace alusión a aquello que podemos denominar como *flexibilidad probatoria del daño*. Así, debido a las circunstancias de comisión masiva de delitos, a que muchos de éstos sucedieron hace un tiempo relativamente lejano, a que muchas víctimas no cuentan con las pruebas suficientes para probar distintos tipos de daño –como el daño emergente con ocasión de los gastos funerarios–, ha surgido un álgido debate sobre la pertinencia de cierto tipo de pruebas en el proceso, así como la conveniencia de flexibilizar los criterios en materia probatoria e, incluso, en algún momento se decidió prescindir de las pruebas para fallar en equidad.

#### **1.1.3.1. La regla general: la víctima debe demostrar el daño**

La discusión en materia probatoria del daño, radica en que, como principio general en derecho, la víctima debe probar “la existencia del perjuicio del cual reclama indemnización”, salvo algunas excepciones.<sup>43</sup> Ahora bien, en

---

<sup>42</sup> Artículo 25 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>43</sup> Javier Tamayo Jaramillo, *Tratado de Responsabilidad Civil*, Tomo II, Legis, Bogotá, 2007, p. 800. De esta forma, el artículo 1757 del Código Civil indica que “Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta”.

---

Justicia y Paz, así como en contextos de graves violaciones de derechos humanos, la práctica cuestiona este principio general, pues en una gran mayoría de casos, las víctimas no pueden probar ese daño por las condiciones que rodearon la comisión de los delitos.<sup>44</sup>

De hecho, en este contexto no ha sido extraño preguntarse si rige la necesidad de la prueba. Así, en discusiones sobre esta cuestión, algunos operadores han manifestado:

“Las decisiones judiciales deben fundamentarse en las pruebas: legal, regular y oportunamente allegadas al proceso, que cumplan igualmente con los principios de oportunidad, pertinencia, libertad, publicidad, contradicción, comunidad, intermediación, apreciación en conjunto, etc. Ahora bien, resulta pertinente preguntarnos si en los procesos de justicia transicional ¿rige la necesidad de la prueba? La respuesta es afirmativa, pues, como cualquier otro proceso judicial, no puede escapar al debido proceso probatorio; sin embargo, como se advirtió en un comienzo, es necesario reinterpretar el principio de la necesidad de la

38

prueba en el particular entorno de Justicia y Paz, pues el régimen probatorio en este caso debe estar imbuido con una perspectiva diferente a la del proceso ordinario, se requiere una nueva hermenéutica al momento de valorar las pruebas que reconozca la importancia de la normatividad y jurisprudencia internacional relativa a los derechos humanos y acorde con los propósitos de la Ley 975 de 2005, como son la reconciliación y la obtención de la paz”.<sup>45</sup>

### 1.1.3.2. ¿La justicia transicional como marco de excepción en materia probatoria?

Ante la disyuntiva en materia probatoria anteriormente presentada, en la sentencia parcial de primera instancia contra los postulados Edwar Cobos, alias “Diego Vecino” y Uber Bánquez, alias “Juancho Dique”, la Sala de Justicia y Paz indicó:

---

<sup>44</sup> En consecuencia, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha flexibilizado ciertos criterios en materia probatoria, atendiendo a estas circunstancias especiales. Para un análisis comparativo de los criterios probatorios de la Corte Interamericana en contextos de graves violaciones a derechos humanos, con los criterios usados por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, ver: Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, p. 250.

<sup>45</sup> Mauro Solarte Portilla, “La necesidad de la prueba”, en: *Conversatorio sobre estándares probatorios*, Conversatorios de Justicia y Paz, compilación de memorias, MAPP-OEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, pp. 57-58.

“343. La Sala constata la imposibilidad de evaluar de acuerdo a las reglas probatorias ordinarias el daño material e inmaterial causado, debido (i) a la cantidad de víctimas, (ii) al carácter masivo de violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y (iii) al hecho de que en casos como el de los desplazados forzosamente tuvieron que huir de repente sin poder llevarse con ellos documentación alguna relativa a la titularidad de los bienes que tuvieron que dejar atrás u otros que acreditaran su pertenencia de muebles.

344. Ante esta situación surge la necesidad de tener que establecer un sistema de reparaciones basado en el concepto de la equidad, siguiendo la práctica de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos en los casos de las masacres de Pueblo Bello y de Ituango, que constituyen condenas recientes contra Colombia por asesinatos y desapariciones forzadas cometidos por grupos paramilitares en zonas rurales.

345. Así mismo, en aplicación del principio de equidad, y dadas las especiales circunstancias arriba mencionadas en que se desarrolla el proceso de justicia y paz, corresponde el establecimiento de unas tablas de indemnización individual por delito y parentesco de carácter fijo que traten conjuntamente los daños materiales e inmateriales”.<sup>46</sup>

Sin embargo, la decisión de la Sala de fallar de acuerdo con criterios de *equidad* con base en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no hizo distinción de casos particulares realizada por la Corte, lo que tiene una serie de implicaciones en materia de igualdad y garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas, que son contraproducentes.

Así, como indicó el Área de Justicia en informes anteriores, en casos fallados con base en la equidad, “la Corte Interamericana, siempre que fue pertinente, realizó distinciones concretas respecto de situaciones fácticas diferentes que requerían especial consideración, como los sufrimientos causados a menores de edad, el daño emergente causado por gastos de entierro y búsqueda de las personas dadas muertas o desaparecidas, etc. Igualmente, concretamente sobre los daños materiales, la Corte IDH, cuando fue posible, hizo uso del criterio de equidad, pero conjuntamente valorado con otros elementos, como el salario mínimo legal en Colombia, las actividades desempeñadas por las víctimas, y la expectativa de vida para la época de los hechos, entre otros”.<sup>47</sup>

Hacer este tipo de distinciones, por su parte, “podría evitar, por ejemplo, que víctimas que hubieren probado sus daños, siendo estos superiores a la indemnización tasada en equidad por la Sala de Justicia y Paz, o que hubieren

---

<sup>46</sup> Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia de primera instancia, radicado n° 110016000253200680077, 29 de junio de 2010, M.P. Uldi Teresa Gutiérrez López, párr. 343, 344 y 345.

<sup>47</sup> Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, p. 267.

---

sufrido más daños que otras por los delitos perpetrados, no tengan la posibilidad de ser reparadas integralmente por los mismos”.<sup>48</sup> (Es decir, la observación crítica que se hace a la decisión, no es tanto respecto del uso interesante del criterio de equidad, sino de la fundamentación de la decisión misma; el problema residió, entre otros, en el uso de las fuentes, en la interpretación de las providencias originadas en el Sistema Interamericano y la generalización de la reparación del daño individual con base en tablas estándar fundamentadas en la equidad).

No obstante, en una decisión posterior, respecto del proceso contra Jorge Iván Laverde Zapata, la Sala de Justicia y Paz fue aún más radical en el uso de la equidad como criterio para tasar los daños de las víctimas, al punto de prescindir de la práctica de ciertas pruebas tendientes a demostrar los daños de las víctimas, con el argumento de que las mismas eran irrelevantes para la decisión puesto que el daño sería tasado en equidad.<sup>49</sup>

### **I.1.3.3. Criterios para la apreciación probatoria de los daños en contextos de justicia transicional**

En un criterio contrario al utilizado por la Sala de Justicia y Paz, en la segunda instancia del caso contra Edwar Cobos y Uber Bánquez, la Corte Suprema decidió revocar la cuantificación de las reparaciones en equidad, para proceder a tasarlas en *derecho*. Ello, luego de analizar extensivamente el fundamento de la equidad como criterio auxiliar de la actividad judicial en Colombia, así como de los fines y orígenes del mismo. Así, en el parecer de la Corte:

“La equidad como criterio auxiliar se traduce en la necesidad de aplicar el sistema normativo con unos criterios axiológicos y racionales capaces de establecer cuándo el precepto legal de carácter general, abstracto e impersonal que tiene un presupuesto de justicia como elemento ontológico de su existencia, se vuelve injusto en el caso particular, concreto y personal; por ello resulta imperioso tratar el caso individualmente considerado de manera diferente a la generalidad para la cual se encontraba destinada la disposición normativa, esto es, corresponde a la equidad una función derogatoria o correctiva de la ley, por vía de la inaplicación o flexibilización, respectivamente, de la norma general”.<sup>50</sup>

Por tanto, la Sala Penal de la Corte concluyó que si “la decisión en equidad busca corregir la ley justa de manera general cuando se torna injusta en el caso particular, no se procede a ello en aquellos casos en los cuales por las dificultades probatorias de un asunto determinado se prescinde de los medios de convicción y se faculta a quien decide para que se pronuncie prudencialmente con única sujeción a su discrecionalidad”.<sup>51</sup> En este sentido, la Sala decidió que “tratándose de perjuicios demostrados cuya cuantía no cuenta con suficientes elementos de acreditación, en lugar de acudir a la equidad con el fin de dotar al fallador de amplias facultades en su tasación, menester resulta afinar los criterios de ponderación de las pruebas con las que se cuente, todo ello con el fin de evitar inequidades y tratamientos desiguales frente a supuestos de hecho semejantes, máxime, si como ya se ha expuesto, la función de la equidad no es esa, sino la de corregir la ley en el caso particular”.<sup>52</sup>

Para tal efecto, la Sala explicó brevemente una serie de criterios que, a modo de ejemplo, podrían apoyar el ejercicio de flexibilización en la apreciación probatoria, a saber: (i) los hechos notorios que no requieren prueba; (ii) acudir al instituto del juramento estimatorio; (iii) aplicar *modelos baremo o diferenciados*; y (iv) hacer uso de las reglas de la experiencia.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>49</sup> Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, diciembre 2 de 2010, radicado n° 110016000253200680281, párrs. 370 y 394-397.

<sup>50</sup> CSJ, Sala de Casación Penal, sentencia del 27 de abril de 2011, radicado n° 34547, M.P. María del Rosario González de Lemos.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Sin duda, la decisión de la Corte Suprema de tasar la reparación de las víctimas en derecho fue la más adecuada, al tiempo que su interpretación de la equidad conlleva una reparación más integral de los daños. De igual forma, se

40

considera positivo que la Sala de Casación Penal planteara criterios de apreciación probatoria en contextos de graves violaciones de derechos humanos, más allá de la equidad utilizada por la sala de primera instancia.

Sin embargo, las discusiones suscitadas en materia probatoria en Justicia y Paz ameritan una regulación integral y coherente, que permita que los operadores jurídicos tengan criterios claros sobre este aspecto. La sentencia de la Corte Suprema referida anteriormente es un comienzo, pero uno que no puede reemplazar una labor reglamentaria en este sentido, que puede ser parte del propuesto sistema integral en materia de reparación integral. (Además, y siendo ello lo fundamental, hay que tener en cuenta que el criterio en derecho debe operar de una manera consistente con el carácter masivo de la reparación. Es decir, no puede adelantarse, simplemente, con criterios por ejemplo determinados por el Consejo de Estado, en función de números reducidos de víctimas; el criterio del derecho debe adecuarse a las exigencias de víctimas producidas por la macrocriminalidad, de lo contrario, fracasa la política de reparación y termina convertida en retórica garantista).

Un avance en este sentido es una disposición consagrada en la Ley 1448 de 2011 que, a manera de principio de la norma, contempla la presunción de buena fe de las víctimas, lo que conlleva que las mismas podrán acreditar el daño sufrido “por cualquier medio legalmente aceptado”, con lo que les resulta suficiente y necesario “probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que ésta proceda a relevarla de la carga de la prueba”.<sup>53</sup> Así, el artículo 5 de la norma dispone que “en los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas”.<sup>54</sup>

No obstante, los problemas generados por esta presunción no son pocos de cara a la práctica. Por ejemplo, como bien lo adelanta la misma ley, puede haber procesos de restitución de tierras en los cuales varias personas consideradas víctimas estén disputando sus derechos sobre un mismo bien, caso en el cual aplicaría lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 1448 de 2011, en virtud del cual: “Bastará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio”.

---

<sup>53</sup> Artículo 5 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>54</sup> Artículo 5 de la Ley 1448 de 2011.

## **I.2. La evolución del derecho a la reparación integral en el derecho constitucional colombiano**

Una vez analizados diferentes aspectos críticos sobre el daño y la reparación dentro de los procesos ordinarios y el contexto de justicia transicional en Colombia, a continuación se enuncian las principales disposiciones constitucionales que sirven de fundamento jurídico al derecho a la reparación integral dentro del ordenamiento jurídico colombiano, con el objetivo de ilustrar cómo éstas también han tenido variaciones específicas con ocasión del referido contexto transicional. Así mismo, se hace referencia a aquellas decisiones de la Corte Constitucional más relevantes que definen y desarrollan el contenido y alcance del derecho a la reparación integral de las víctimas en Colombia.

### **I.2.1. El derecho a la reparación integral en la Constitución Política de Colombia**

Así, en primer lugar, el artículo 2 de la Constitución Política consagra como fines esenciales del Estado, entre otros, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como facilitar la participación de todos en aquellas decisiones que les afecten y el aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo. Para ello, indica, además, que las autoridades están instituidas para proteger a

41

todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, así como para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.<sup>55</sup>

Lo anterior se complementa, entre otros, con el principio de dignidad humana (artículo 1º), el derecho de acceso a la administración de justicia (artículo 229) y el deber de asistencia que tiene la Fiscalía General de la Nación respecto de las víctimas dentro del proceso penal (artículo 250), los cuales hacen parte de un catálogo de principios, derechos y garantías que constituyen la “columna vertebral” de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Derechos éstos que “se erigen como bienes cardinales de toda sociedad que se funde en un orden justo y de pacífica convivencia, entre los cuales median relaciones de conexidad e interdependencia”, de manera tal que no es posible lograr la justicia sin la verdad.<sup>56</sup> No sería posible llegar a la reparación, sin el esfuerzo mismo por realizar justicia.<sup>57</sup> (Conservándose, desde luego, las diferencias entre la triada verdad, justicia y reparación, hecho siempre subrayado por el Área de Justicia en sus diversos informes).

Así, partiendo de tales disposiciones constitucionales, la Corte Constitucional ha precisado que las labores de investigación, acusación y juzgamiento de los distintos operadores jurídicos deben contribuir a otorgar efectiva

---

<sup>55</sup> Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-775 del 9 de septiembre de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>57</sup> Al respecto, se sugiere consultar las siguientes providencias: Corte Constitucional, sentencia n° C-916 del 29 de octubre de 2002, M.P. Manuel José Cepeda; Corte Constitucional, sentencia n° C-775 del 9 de septiembre de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; Corte Constitucional, sentencia n° C-370 del 18 de mayo de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y otros; Corte Constitucional, sentencia n° C-1199 del 4 de diciembre de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y Corte Constitucional, sentencia n° T-458 del 15 de junio de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas.

vigencia a los derechos fundamentales y a la dignidad de la persona. Precisamente por ello, el proceso penal no agota el conjunto de sus objetivos en la sola satisfacción de un propósito de eficacia, sino que está abocado a cumplir la doble misión de dotar al poder estatal de medios adecuados para establecer la verdad y administrar justicia, garantizando, a la vez, el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales.<sup>58</sup>

De esta manera, cuando la consecución de la protección y eficacia de los derechos fundamentales pueda verse obstaculizada con la comisión de conductas punibles, las autoridades estatales, en particular las judiciales, tienen que adoptar las medidas necesarias, adecuadas y pertinentes con el objeto de restablecer los derechos quebrantados de las víctimas en la medida de lo posible y aplicar las sanciones previstas a los responsables. Sólo así, según el juez constitucional, se pueden sentar las bases de la convivencia pacífica entre los individuos y lograr un orden social justo, ambos valores fundamentales del régimen constitucional colombiano.<sup>59</sup>

Tal y como lo ha reconocido la Corte, en un Estado social de derecho y en una democracia participativa (artículo 1º), los derechos de las víctimas de un delito resultan constitucionalmente relevantes. De ahí que el concepto de víctima hubiere sido elevado a rango constitucional y su especial protección se encuentre consagrada en varias disposiciones constitucionales.<sup>60</sup>

Así, por ejemplo, al asignarle sus funciones a la Fiscalía General de la Nación, el artículo 250 superior, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo nº 3 de 2002, indica que, en ejercicio de sus funciones, la Fiscalía deberá, entre otras: (i) solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas; (ii) solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia nº C-775 del 9 de septiembre de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, sentencia nº C-228 del 3 de abril de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett y Corte Constitucional, sentencia nº C-916 del 29 de octubre de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

---

afectados con el delito; y (iii) velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal.<sup>61</sup>

Igual situación se presenta con la potestad constitucional con la que cuenta el Congreso de la República para conceder amnistías o indultos generales por delitos políticos, en donde se indica, no obstante, que “en caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar”.<sup>62</sup> Lo propio ocurre con la facultad del gobierno para conceder indultos por delitos políticos, donde se indica que “en ningún caso estos indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares”.<sup>63</sup> Ese mismo análisis podría extenderse al deber del Estado de responder patrimonialmente por aquellos daños antijurídicos que le sean imputables, “causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.<sup>64</sup>

De otro lado, en desarrollo del ya referido artículo 2 de la Constitución Política, al adelantar las investigaciones y procedimientos necesarios para esclarecer los hechos punibles, las autoridades judiciales deben propender por el goce efectivo de los derechos de todas las personas y la protección de bienes jurídicos de particular importancia para la vida en sociedad. Sobre esta cuestión, la Corte Constitucional ha indicado que dicha protección no se refiere exclusivamente a la reparación patrimonial de los daños que le ocasione el delito, sino también a la protección integral de sus derechos a la verdad y a la justicia.<sup>65</sup>

Lo anterior fue señalado por la Corte Constitucional en la sentencia n° C-228 de 2002, en expresa referencia al principio de dignidad humana, en los siguientes términos:

“El derecho de las víctimas a participar en el proceso penal, se encuentra ligado al respeto de la dignidad humana. Al tenor de lo dispuesto en el artículo primero de la Constitución, que dice que ‘Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana’, las víctimas y los perjudicados por un hecho punible pueden exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Se vulneraría gravemente la dignidad de víctimas y perjudicados por hechos punibles, si la única protección que se les brinda es la posibilidad de obtener una reparación de tipo económico. El principio de dignidad impide que el ser humano y los derechos y bienes jurídicos protegidos por el derecho penal para promover la convivencia pacífica de personas igualmente libres y responsables, sean reducidos a una tasación económica de su valor. El reconocimiento de una indemnización por los perjuicios derivados de un delito es una de las soluciones por las cuales ha optado el legislador ante la dificultad en materia penal de lograr el pleno restablecimiento de los derechos y bienes jurídicos violentados en razón de la comisión de un delito. Pero no es la única alternativa ni mucho menos la que protege plenamente el valor intrínseco de cada ser humano. Por el contrario, el principio de dignidad impide que la protección a las víctimas y perjudicados por un delito sea exclusivamente de naturaleza económica”.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Artículo 250 de la Constitución Política de Colombia. En lo correspondiente a las víctimas, el texto original de dicho artículo era el siguiente: “Artículo 250. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes (...). Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá: 1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere del caso, tomar las necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito (...) 4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso”.

<sup>62</sup> Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>63</sup> Artículo 201 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>64</sup> Artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-916 del 29 de octubre de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>66</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-228 del 3 de abril de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

No obstante lo anterior, se hace necesario precisar que, si bien la Constitución refleja una concepción amplia de la protección de los derechos de las víctimas de un hecho punible, ésta no disminuye la importancia de su derecho a

43

la indemnización de los daños que se le hubieren ocasionado.<sup>67</sup> De ello resulta que, si bien la indemnización de daños es sólo uno de los elementos de la reparación a la víctima y que el restablecimiento de sus derechos supone más que la mera indemnización, en todo caso la Carta protege especialmente el derecho de las víctimas a la reparación de los daños ocasionados por la conducta punible.<sup>68</sup>

Lo anterior, teniendo en cuenta que tales garantías son una consecuencia del derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia, el cual no puede ser interpretado como una simple atribución formal de acudir a las autoridades judiciales, sino como una garantía que obliga al juez a resolver integralmente sobre el fondo del asunto planteado. Así, las víctimas y perjudicados con el delito, como manifestación del derecho a acceder a la administración de justicia, tienen también un derecho constitucional a participar en el proceso penal que el Estado está en la obligación de adelantar; derecho que no debe limitarse a la declaratoria de responsabilidad penal, sino que, además, ha de extenderse a la obtención de la reparación del daño cuando éste se encuentre probado.<sup>69</sup>

### **I.2.2. El derecho a la reparación integral en la jurisprudencia constitucional**

Debe recordarse que el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral es un tema que se introdujo en el debate jurisprudencial colombiano a partir de la ya referida sentencia n° C-228 de 2002, respecto de la cual la Corte Constitucional le dio mayor desarrollo a la doctrina internacional, según la cual las víctimas de todo delito tienen derecho a una reparación económica, al establecimiento de la verdad y a la justicia.<sup>70</sup> Posteriormente, la

---

<sup>67</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-916 del 29 de octubre de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia n° C-277 del 3 de junio de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>70</sup> Así, hasta antes de la sentencia n° C-228 del 3 de abril de 2002, la Corte Constitucional había sostenido que el interés de las víctimas en el proceso penal era obtener una reparación netamente económica. Esta línea jurisprudencial se dio a partir de la sentencia n° C-293 de 1995 y fue reiterada, entre otras, en las providencias n° C-475 de 1997, n° SU-717 de 1998, n° C-163 de 2000 y n° C-1711 de 2000 de la Corte Constitucional.

Corte amplió esta tesis al señalar que el derecho de reparación comprende los derechos de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, así como las garantías de no repetición.<sup>71</sup>

De igual forma, la Corte ha indicado que la concepción constitucional de los derechos de las víctimas y de los perjudicados por un delito, no está circunscrita a la reparación material, en la medida en que esta concepción comprende, además, la posibilidad de exigir de las autoridades que tales derechos sean orientados a su restablecimiento integral, lo que conlleva la necesidad de que a las víctimas y perjudicados por un delito se les garanticen, además, sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de los daños sufridos.<sup>72</sup>

En el derecho internacional se ha considerado como insuficiente el hecho de que a las víctimas y perjudicados se les otorgue únicamente la indemnización de los perjuicios, en el entendido ampliado de que la verdad y la justicia son necesarios para que en una sociedad no se repitan las situaciones que generaron violaciones graves a los derechos humanos. Ello, además, porque el reconocimiento de la dignidad y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, exige que los recursos judiciales diseñados por los Estados estén orientados hacia una reparación integral a las víctimas y perjudicados, que comprenda una indemnización económica y el acceso a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y para buscar, por vías institucionales, la respectiva sanción para los responsables.<sup>73</sup>

44

Así, los derechos de las víctimas y perjudicados por un hecho punible gozan de una concepción amplia –no restringida exclusivamente a una reparación económica–, fundada en los derechos que ellas tienen a ser tratadas con dignidad, a participar en las decisiones que les afecten y a obtener la tutela judicial efectiva del goce real de sus derechos, entre otros, y que exige a las autoridades que orienten sus acciones hacia el restablecimiento integral de

---

<sup>71</sup> Aura Patricia Bolívar Jaime, “El derecho a la reparación integral y programas de reparación en perspectiva comparada”, en: Rodrigo Uprimny y otros, *Reparaciones en Colombia: análisis y propuestas*, Bogotá, 2009, p. 85. Al respecto, se sugiere consultar, además, las sentencias n° C-370 de 2006, n° C-454 de 2006 y n° C-209 de 2007 de la Corte Constitucional.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-228 del 3 de abril de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

sus derechos cuando han sido vulnerados por un hecho punible.<sup>74</sup> Así, el derecho a obtener reparación es de carácter integral, lo que significa que su alcance excede la simple visión económica de la participación de las víctimas dentro de los procesos llevados contra los responsables del daño. De igual forma, ello implica que debe abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y colectivo.

En el plano individual, el derecho a la reparación abarca todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima, y comprende la adopción de medidas individuales relativas a los ya referidos derechos de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción, así como la adopción de medidas que garanticen la no repetición de los hechos victimizantes. En su dimensión colectiva, por su parte, el derecho a la reparación involucra medidas de satisfacción de alcance general como la adopción de medidas económicas y simbólicas encaminadas a restaurar, indemnizar o readaptar los derechos de las colectividades o comunidades directamente afectadas por las violaciones ocurridas.<sup>75</sup>

Desde esa perspectiva, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la reparación conlleva la obligación de adoptar “todas las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, y a devolver a la víctima al estado en que se encontraba antes de la violación”, en aplicación de la regla consuetudinaria según la cual “toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor”.<sup>76</sup>

### **I.2.3. El derecho a la restitución como derecho fundamental**

Más recientemente, y en este aspecto radica la principal variación del derecho constitucional colombiano en materia de reparación, con ocasión específica del conflicto armado colombiano, la Corte Constitucional ha admitido que el derecho a la reparación y, más específicamente, el derecho a la restitución, puede ser considerado como uno fundamental, con la consiguiente posibilidad de interponer una tutela pretendiendo su protección.

En este sentido, por ejemplo, en la sentencia n° T-188 de 2007, a propósito de una discusión sobre la Ley 418 de 1997, en lo atinente a los requisitos que debían cumplir las víctimas del conflicto armado interno para acceder a la asistencia estatal, la Corte Constitucional señaló que “la exigencia de requisitos que las víctimas no pueden cumplir y que sólo el Estado en cuyo territorio ocurren las vulneraciones debe asumir, para condicionar el acceso a los programas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción, vulnera el derecho fundamental de las víctimas a la reparación y hace imperativa la intervención del juez constitucional para su restablecimiento” (subrayado fuera del texto).<sup>77</sup> La Corte dejó constancia en dicha providencia de que la reparación era un derecho fundamental, no obstante y lo cual no es deseable, sin mayor explicación argumentativa sobre los motivos de dicha admisión.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-454 del 7 de junio de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En igual sentido, en sentencia de tutela del 15 de junio de 2010, la Corte sostuvo que, en el plano individual, el derecho a la reparación comprende “(i) la *restitutio in integrum*, o reposición de la situación a su estado original; (ii) la indemnización o reparación por equivalencia en dinero, y (iii) la satisfacción o reparación moral. En el plano comunitario, también las víctimas colectivas de violaciones de sus derechos humanos o de delitos por parte de grupos armados al margen de la ley, tienen derecho a una reparación colectiva que exige por parte del Estado la implementación de medidas económicas y simbólicas de satisfacción colectiva, garantías de no repetición y acciones orientadas a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia”. Corte Constitucional, sentencia n° T-458 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Asimismo, pueden verse las sentencias n° C-775 de 2003, C-575 de 2006 y C-1199 de 2008, de la Corte Constitucional.

<sup>76</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-454 del 7 de junio de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>77</sup> Corte Constitucional, sentencia n° T-188 del 15 de marzo de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Lo que sí dejó claro el juez constitucional fueron las consecuencias concretas de esta posibilidad, pues la Corte, a partir de dicha conclusión, decidió conceder el amparo constitucional del derecho fundamental a la reparación por los daños causados a la demandante con ocasión del homicidio de su compañero permanente y de su padre, a manos de los paramilitares. En consecuencia, ordenó a la Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, incluir a la actora y a su hija en los programas de asistencia a la población afectada por el conflicto armado e indemnizarla por los perjuicios causados, de conformidad con un monto que debía fijar la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

De otro lado, en sentencia n° T-821 de 2007, la Corte Constitucional admitió de nuevo la posibilidad de considerar como fundamental el derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado colombiano, esta vez ampliando la argumentación utilizada para llegar a esta conclusión. Así, la Corte partió de un contexto más amplio, indicando que, desde una perspectiva constitucional, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación eran fundamentales, al ser parte del contenido específico del “derecho a la paz” y derivarse de la obligación del Estado de mantener el monopolio de las armas.<sup>78</sup>

A su vez, la Corte consideró que estos derechos “se encuentran garantizados en los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario que no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que les asigna el carácter de derechos fundamentales”.<sup>85</sup> (También la idea de un derecho a la paz es en sí misma compleja y se deben desarrollar argumentos muy sólidos para evitar confusiones, tanto más por supuesto en relación con el derecho penal y su contribución a la consolidación de este propósito de la paz).

De esta forma, luego de explicar las consecuencias concretas de que los derechos a la verdad y la justicia de las víctimas fueren considerados como fundamentales, la Corte indicó que el hecho de que las víctimas fueren titulares del derecho fundamental a la reparación integral del daño causado implica que, como primera medida de reparación integral, debe haber un reconocimiento estatal público del crimen cometido y el reproche de tal actuación.<sup>79</sup> De igual forma, la Corte indicó:

“Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado”.<sup>80</sup>

Ello, puesto que “si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental”.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Corte Constitucional, sentencia n° T-821 del 5 de octubre de 2007, M.P. Catalina Botero, párr. 44 <sup>85</sup>

Ibidem, párr. 44.

<sup>79</sup> Ibidem, párr. 45.

<sup>80</sup> Ibidem, párr. 60.

<sup>81</sup> Ibidem, párr. 60.

Por su parte, la sentencia n° T-085 de 2009 de la Corte Constitucional profundizó en los alcances del derecho a la reparación como uno de carácter fundamental, especialmente cuando la persona se encuentra en situación de desplazamiento forzado, indicando para tal efecto que,

46

“las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener una *reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido*, comoquiera que no estaban obligadas a soportarlo y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales, como son el derecho a la libertad de circulación, de residencia, elección de profesión u oficio, entre otros, que implicaron su desarraigo y el sometimiento a unas circunstancias ajenas a su existencia y a la ausencia de condiciones mínimas de existencia, de allí la procedencia de la reparación del daño sufrido.

De este modo las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos tienen el derecho a la reparación integral del daño causado. Esta reparación debe ser plena y efectiva y comprender acciones (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) que distan de la asistencia social que el Estado tiene la obligación de brindar de forma prioritaria por el hecho de ser los desplazados personas en estado de desigualdad y vulnerabilidad”.<sup>82</sup>

En la sentencia n° T-821 de 2007, la Corte Constitucional indicó que el derecho fundamental a la reparación, en casos de “despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo”.<sup>83</sup>

Ahora bien, una conclusión de la Corte en la providencia que se comenta –fundamental para la propuesta general del Área de Justicia sobre la necesidad de crear un sistema general de reparación integral en Colombia–, es la siguiente advertencia de la corporación en alusión,

“para satisfacer las directrices mínimas de protección de los derechos de la población desplazada, debería existir un registro autónomo o especial para esta población, cuando se trate de personas que han abandonado sus bienes inmuebles rurales y urbanos. Este registro permitiría identificar adecuadamente a las personas que han sufrido el despojo de sus bienes y a los predios que por tal razón deben ser protegidos. Una medida de esta naturaleza permitiría crear mecanismos para promover el derecho fundamental a la propiedad y a la posesión de la población desplazada y serviría para implementar una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes (...).

---

<sup>82</sup> Corte Constitucional, sentencia n° T-085 del 16 de febrero de 2009, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>83</sup> Corte Constitucional, sentencia n° T-821 del 5 de octubre de 2007, M.P. Catalina Botero, párr. 65.

(...) Por las razones mencionadas, la Corte no puede dejar de exhortar tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado”.<sup>84</sup>

Los esfuerzos para la creación del registro que la Corte sugiere en el aparte citado, han venido buscando concreción con la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual crea el denominado Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.<sup>85</sup> Por su parte, en cuanto a los planes y políticas para la restitución de los bienes, es importante destacar el Programa de Restitución de Bienes, el cual es una guía elaborada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –luego de un proceso deliberativo con las víctimas, diversas instituciones, organizaciones de la sociedad civil, entre otras–, para proyectar los principales lineamientos a seguir en materia de restitución de bienes al momento de aplicar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

47

Así, el programa en alusión se convierte en un componente de la política pública de reparación integral de carácter nacional. La CNRR presentó el programa al gobierno el 24 de mayo del año 2011 y se espera que su puesta en práctica contribuya a una más efectiva restitución de bienes en Colombia como medida de reparación, toda vez que distingue, por ejemplo, las tipologías de víctimas, victimarios y despojos, con el objetivo de discernir las diferentes mecanismos a través de los cuales las víctimas pueden reclamar la restitución de sus bienes.<sup>86</sup>

No obstante, a pesar de los esfuerzos hasta el momento desarrollados por diversas instituciones estatales, con el objetivo de darle coherencia y claridad a la implementación práctica del derecho a la reparación de las víctimas en Colombia, aún falta elaborar un esfuerzo en el sentido de crear un gran sistema de reparación integral en Colombia, que coordine todos los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico para tal efecto, tanto los de la Ley 975 de 2005 como los contenidos en la Ley 1448 de 2011.

Valga señalar en este punto que la consecuencia de que la protección del derecho a la reparación pueda ser demandada por vía de tutela podría tener futuros inconvenientes si se llegare a aprobar en el Congreso el Acto Legislativo que propone crear el principio de sostenibilidad fiscal. Sin duda, la discusión de cómo se pondera dicho

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, párrs. 69 y 71.

<sup>85</sup> Artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>86</sup> Para mayor información sobre los objetivos, líneas de base, subprogramas e institucionalidad del programa, se recomienda ver el documento elaborado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación sobre este aspecto, titulado “PRB Programa de Restitución de Bienes”.

principio con otros más generales de protección a las víctimas en la práctica, generará arduos debates en el futuro, que podrían ser zanjados con la creación del sistema general de reparación que se propone.<sup>87</sup>

## **2. La víctima como sujeto del derecho a la reparación integral**

Otra institución del derecho que ha sufrido variaciones sustanciales en el contexto de justicia transicional colombiano, aun cuando sus cambios dieron inicio desde antes de la expedición de la Ley 975 de 2005, es la del sujeto pasivo del delito. Así, para explicar las variaciones actuales más importantes en este sentido, que imponen retos particulares a los operadores jurídicos, a continuación se explicará la evolución del concepto de víctima en el ámbito penal, para luego estudiar su transformación con ocasión de la Ley de Justicia y Paz y, más recientemente, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

### **2.1. La concepción de víctima y sus derechos en el proceso penal**

En relación con el alcance y contenido del concepto de víctima en el derecho penal, la Corte Constitucional se ha pronunciado precisando que son titulares de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación, las víctimas y perjudicados por el delito que hubiesen sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera que sea la naturaleza de éste. Dicho criterio ha sido sostenido, tanto en el contexto de los procesos penales de la justicia ordinaria en el ámbito nacional, como en el contexto de la justicia transicional y de la justicia internacional.<sup>88</sup>

#### **2.1.1. Consideraciones sobre las nociones de parte civil, víctima y perjudicado por el delito**

---

<sup>87</sup> La Ley 1448 de 2011 adelanta el debate que en los próximos meses muy seguramente tendrá lugar en Colombia a propósito de la reparación de las víctimas y la sostenibilidad fiscal del Estado, al disponer en su artículo 19: “Para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES que propenda por la sostenibilidad de la ley, y tomará las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005. El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento”.

<sup>88</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia n° C- 516 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

En este punto, es necesario recordar que la Corte Constitucional parte de una distinción fundamental hoy entre las distintas calidades posibles que se asumen al interior del proceso penal al momento de intervenir en el mismo; esto es: la diferencia entre parte civil, víctima y perjudicado. Esta distinción permite delimitar el concepto de víctima, así como precisar de una forma más integral su desarrollo en la jurisprudencia constitucional y el ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, en sentencia n° C-228 de 2002, la Corte Constitucional indicó que,

“parte civil, víctima y perjudicado son conceptos jurídicos diferentes. En efecto, la víctima es la persona respecto de la cual se materializa la conducta típica, mientras que la categoría ‘perjudicado’ tiene un alcance mayor en la medida en que comprende a todos los que han sufrido un daño, así no sea patrimonial, como consecuencia directa de la comisión del delito. Obviamente, la víctima sufre también en daño, en ese sentido, es igualmente un perjudicado. La parte civil es una institución jurídica que permite a las víctimas o perjudicados, dentro de los cuales se encuentran los sucesores de la víctima, participar como sujetos en el proceso penal. El carácter civil de la parte ha sido entendido en sentido meramente patrimonial, pero en realidad puede tener una connotación distinta puesto que refiere a la participación de miembros de la sociedad civil en un proceso conducido por el Estado. Así, la parte civil, en razón a criterios que serán mencionados con posterioridad, es la directa y legítimamente interesada en el curso y en los resultados del proceso penal”.<sup>89</sup>

Esta distinción se realiza, además, en el entendido de que no en pocas de sus decisiones, la Corte Constitucional hace referencia de manera concomitante, aunque teniendo claras las anteriores diferenciaciones, a las calidades de víctima y perjudicado de una conducta punible, con el objeto de determinar los derechos que a una y a otro les asisten. Así, por ejemplo, en la sentencia n° C-163 de 2000, la Corte reiteró el deber de las autoridades judiciales de garantizar el derecho de las víctimas y perjudicados por un hecho punible a obtener una reparación integral que comprende la indemnización de tales daños, además de los perjuicios materiales. En este sentido, señaló que,

“independientemente de la jurisdicción encargada de establecer el *quantum* de una indemnización de perjuicios, el operador jurídico deberá propender porque la reparación sea integral, es decir que cubra los daños materiales y morales causados, ya que a las autoridades judiciales les asiste el compromiso de investigar y juzgar los delitos, no sólo con el ánimo de protección de aquellos bienes jurídicamente tutelados de singular importancia para la comunidad, sino también para administrar justicia en forma que mejor proteja los intereses del perjudicado, quien es concretamente, el titular del bien jurídico afectado. En consecuencia, si en un caso particular la víctima o sus causahabientes estiman que el juez civil no incluyó en la liquidación de los perjuicios otros factores como los daños morales, obviamente pueden procurar que la indemnización sea efectivamente integral acudiendo a los medios que el ordenamiento jurídico establezca para el efecto”.<sup>90</sup>

### **2.1.2. Determinación de la calidad de víctima a partir de las condiciones de existencia del daño**

En relación con la forma en que el daño debe producirse, la Corte Constitucional, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 132 de la Ley 906 de 2004, señaló que víctima no es sólo quien sufre un daño *directo* como consecuencia del delito –como sostenía el artículo demandado y que fuera declarado inexecutable–, toda vez que el carácter de *directo* del perjuicio es una cualidad que,

---

<sup>89</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-228 del 3 de abril de 2002, M.P. Manuel José Cepeda y Eduardo Montealegre.

<sup>90</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia n° C-163 del 23 de febrero de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

“no constituye un elemento o condición de existencia del daño, sino que plantea un problema de imputación, en cuanto pone de manifiesto el nexo de causalidad que debe existir entre el daño y el comportamiento de una persona. De tal manera que cuando el legislador en el artículo 132 asigna al daño el calificativo de ‘directo’ para el sólo efecto de determinar la calidad de víctima, está condicionando tal

49

calidad a la concurrencia de un elemento de imputación que corresponde a un análisis posterior que debe efectuar el juez, al determinar tanto la responsabilidad penal como la civil del imputado o acusado. Este calificativo indudablemente restringe de manera inconstitucional la posibilidad de intervención de las víctimas en el proceso penal y su derecho a un recurso judicial efectivo. La determinación de la calidad de víctima debe partir de las condiciones de existencia del daño, y no de las condiciones de imputación del mismo”.<sup>91</sup>

Por su parte, y con ocasión de los procesos que se adelantan conforme al estatuto procesal ordinario, la Corte ha precisado que están legitimados para perseguir la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, tanto la víctima directa como los perjudicados con el hecho punible. En este sentido, víctima es, como se señaló anteriormente, aquella persona “respecto de la cual se materializa la conducta típica”, mientras que perjudicado es una categoría que comprende a “todos los que han sufrido un daño, así no sea patrimonial, como consecuencia directa de la comisión del delito”.<sup>92</sup>

Conforme a esta precisión, la Corte Constitucional fundamentó la legitimación para intervenir en los procesos penales en procura de la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, en la existencia de un daño real, concreto y específico, no necesariamente de contenido patrimonial, el cual puede ser padecido tanto por la víctima directa o indirecta, como por los perjudicados con el delito. Sobre el particular, la Corte ha indicado:

“Se requiere que haya un daño real, *no necesariamente de contenido patrimonial*, concreto y específico, que legitime la participación de la víctima o de los perjudicados en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia, el cual ha de ser apreciado por las autoridades judiciales en cada caso. (...) Demostrada la calidad de víctima, o en general que la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de éste, está legitimado para constituirse en parte civil, y puede orientar su pretensión a obtener exclusivamente la realización de la justicia, y la búsqueda de la verdad, dejando de lado cualquier objetivo patrimonial. Es más: aun cuando esté indemnizado el daño patrimonial, cuando este existe, si tiene interés en la verdad y la justicia, puede continuar dentro de la actuación en calidad de parte. Lo anterior significa que el único presupuesto procesal indispensable para intervenir en el proceso, es acreditar el daño concreto, sin que se le pueda exigir una demanda tendiente a obtener la reparación patrimonial”.<sup>100</sup>

---

<sup>91</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-516 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-228 del 3 de abril de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. <sup>100</sup> *Ibidem*.

---

Este precedente establecido antes de la entrada en vigencia del sistema procesal penal con tendencia acusatoria, conserva aplicabilidad frente a la determinación de la legitimidad y el alcance de los derechos de las víctimas en este modelo procesal, dado que se funda en una concepción amplia, deducida de los valores, principios y derechos que irradian igualmente el nuevo ordenamiento procesal, como son los derechos de las víctimas del delito a ser tratadas con dignidad, a participar en las decisiones que las afecten y a obtener la tutela judicial efectiva del goce real de sus derechos. Una concepción amplia de la titularidad para pedir garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación en el proceso penal es reforzada, así mismo, por el numeral 6° del artículo 250 de la Carta, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002, que además de las medidas de protección y asistencia para las víctimas, dispone el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.<sup>93</sup>

Así, el derecho penal da cuenta hoy de una especie de consenso sobre la clara diferencia conceptual entre los términos sujeto pasivo, perjudicado y víctima. Tal como lo advirtió en su momento el director del Área de Justicia, a propósito del delito de desplazamiento forzado, mientras “los primeros evocan categorías dogmáticas clásicas, el último corresponde al desarrollo de una nueva concepción criminológica que amplió la idea de perjudicado (todo perjudicado es víctima, pero no necesariamente al revés), para fortalecer uno de los nuevos fines contemporáneos

50

del derecho penal, producto de la interrelación del mismo con la victimología: acercar el derecho penal a las víctimas”.<sup>94</sup>

Recuérdese, como se ha dicho previamente, que debido a las circunstancias en que tiene lugar este delito, se trata, muchas veces, de un típico tipo penal con víctimas sin victimarios; por esa razón, la noción clásica de sujetos pasivos –identificables fácilmente respecto de los sujetos activos–, no da cuenta hoy de la complejidad de estos delitos. En este sentido, la noción de víctima, incluso con más capacidad de rendimiento dogmático que la noción de perjudicado, puede dar más sentido a la complejidad de delitos eminentemente pluriofensivos.

Agrega, además, la Corte: “El término perjudicado hace referencia a un concepto restringido que evoca una afectación material directamente recibida a causa de la comisión del delito”; por su parte, “la palabra víctima abarca un espectro de personas más extenso que han recibido cualquier tipo de perjuicio, directa o indirectamente derivado del ilícito y que, en la medida en que puedan acreditar un interés legítimo en la actuación, podrán hacer parte del proceso penal. Ésta es la interpretación extensiva que ha adoptado la jurisprudencia y la doctrina colombiana tras la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, que abarca el tema en el artículo 132”.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia n° C- 516 del 11 de julio de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>94</sup> Alejandro Aponte: *El desplazamiento forzado como crimen internacional en Colombia. Reglas, principios de interpretación y fórmulas de imputación*, Monográfico n° 1, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2009, pp. 37-39. Corte Constitucional, sentencia n° C-228 del 3 de abril de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

## 2.2. Los derechos de las víctimas más allá de la mera reparación pecuniaria

El ordenamiento jurídico colombiano –y en particular la jurisprudencia constitucional–, incluyeron la consideración de la víctima dentro del ámbito del proceso penal, a partir de la discusión de las facultades que permite la acción civil, pasando a considerarla luego como un verdadero sujeto procesal.<sup>96</sup> En principio, se propició una noción de los derechos de la víctima, restringidos exclusivamente a la búsqueda de una reparación económica. Según lo indicó la misma Corte Constitucional,

“de conformidad con la sentencia C-293 de 1995, el interés de la parte civil en el proceso penal era esencialmente económico: obtener una indemnización que reparase el daño causado con el delito. Por esa razón se justificaba restringir el ámbito de su participación en una etapa en la que aún no había formalmente proceso penal, tal como la investigación previa. Para la Corte, ello era necesario y deseable a fin de impedir que los ‘ánimos retaliatorios’ de la víctima pudieran llegar a interferir en la investigación y en la definición de la procedencia de la acción penal, lo cual sería contrario a la tradición liberal donde el Estado tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal”.<sup>97</sup>

Al modificar esta línea interpretativa, la Corte reconoció que había tomado tal decisión a la luz de la legislación vigente, más no a partir del texto de la Constitución.<sup>98</sup> Así, a la discusión del papel de la víctima en el proceso penal, la Corte optó por incluir el derecho internacional de los derechos humanos, interpretando la normatividad interna conforme a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. En ese sentido, en sentencia n° SU-1184 de 2001, señaló:

---

<sup>96</sup> Óscar Julián Guerrero Peralta, “Las víctimas en el contexto del derecho procesal penal colombiano (perfiles comparativos)”, en: José Hurtado Pozo (director), *La reforma del proceso penal peruano, Anuario de Derecho Penal 2004*, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad de Friburgo, agosto de 2004, p.16.

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-228 del 3 de abril de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>98</sup> Esta posición fue reiterada en las sentencias n° C-223 de 1995, C-475 de 1997, SU-717 de 1998, C-163 de 2000 y C-1711 de 2000.

“Las víctimas de los hechos punibles tienen no sólo un interés patrimonial, sino que comprende el derecho a que se reconozcan el derecho a saber la verdad y a que se haga justicia. El derecho a saber la verdad implica el derecho a que se determine la naturaleza, condiciones y modo en que ocurrieron los hechos y a que se determinen los responsables de tales conductas. El derecho a que se haga justicia o derecho a la justicia implica la obligación del Estado a investigar lo sucedido, perseguir a los autores y, de hallarlos responsables, condenarlos. De ahí que ostenten la calidad de sujetos procesales”.<sup>99</sup>

La Corte llegó a la consideración de la víctima como sujeto procesal a partir de tres argumentos, a saber: (i) la tutela judicial efectiva como un derecho reconocido internacionalmente que le asiste al imputado-procesado, así como al perjudicado con la conducta punible; (ii) la inadmisibilidad desde el punto de vista internacional de aquellas medidas del derecho penal doméstico que incluían amnistías, prescripciones y que tenían por efecto excluir la responsabilidad penal menoscabando el legítimo derecho de las víctimas a la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los responsables; y (iii) por último, las normas de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que han servido de modelo posterior para múltiples disposiciones normativas que se han promovido desde el ámbito internacional, con el objeto de favorecer a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del DIH.<sup>100</sup>

Si bien los cambios en la concepción de los derechos de las víctimas y los perjudicados se refieren, sobre todo, a graves violaciones a los derechos humanos, la tendencia en las legislaciones internas no se limita a dicha protección mínima, sino que ha comprendido, también, delitos de menor gravedad. Igualmente, el legislador colombiano dispone de un margen de apreciación para definir el alcance de tales derechos, según diferentes criterios –dentro de los cuales se destacan, de un lado, la gravedad del delito y, del otro, la situación del procesado que puede llegar a ser de una significativa vulnerabilidad–, siempre que no reduzca tales derechos a la mera reparación pecuniaria.<sup>101</sup>

Al consagrar los derechos de las víctimas dentro del proceso penal, el artículo 11 de la Ley 906 de 2004, precisa que éstas tendrán derecho, entre otros, a: (i) recibir, durante todo el procedimiento, un trato humano y digno; (ii) la protección de su intimidad, la garantía de su seguridad y la de sus familiares y testigos a favor; (iii) una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de este código; (iv) ser oídas y a que se les facilite el aporte de pruebas; (v) recibir, desde el primer contacto con las autoridades, información pertinente para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos que conforman las circunstancias del injusto del cual han sido víctimas; (vi) que se consideren sus intereses al adoptar una decisión discrecional sobre el ejercicio de la persecución del injusto; (vii) ser informadas sobre la decisión definitiva relativa a la persecución penal; y (viii) ser asistidas durante el juicio y el incidente de reparación integral, si el interés de la justicia lo exigiere, por un abogado.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Corte Constitucional, sentencia n° SU-1184 del 13 de noviembre de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>100</sup> Óscar Julián Guerrero, Op. Cit., p. 22.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 23. En sentencia n° C-454 de 2006, la Corte precisó que “los fundamentos constitucionales de los derechos de las víctimas, así como los pronunciamientos que sobre la Ley 906 de 2004 ha realizado la Corte, permiten afirmar que la víctima ocupa un papel protagónico en el proceso, que no depende del calificativo que se le atribuya (como parte o interviniente), en tanto que se trata de un proceso con sus propias especificidades, en el que los derechos de los sujetos que intervienen están predeterminados por los preceptos constitucionales, las fuentes internacionales acogidas por el orden interno y la jurisprudencia constitucional. El alcance de los derechos de las víctimas debe interpretarse dentro de este marco”. Corte Constitucional, sentencia n° C-454 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>102</sup> Artículo 11 de la Ley 906 de 2004. Al respecto, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en auto del 23 de agosto de 2007, bajo radicado n° 28040, precisó: “Como novedad, entonces, la Ley 906 de 2004, consagra en su artículo 11 derechos específicos de las víctimas dentro del proceso penal (art. 11) y establece mecanismos concretos de justicia restaurativa (arts. 518 y ss.), con lo cual se ha trascendido el ámbito de su interés cifrado en la mera pretensión económica, que le caracterizaba en las codificaciones anteriores, mediante el ejercicio de la acción civil dentro del proceso penal”.

### 2.3. La víctima en el proceso de Justicia y Paz

52

Como se señaló en apartes anteriores del presente informe, el artículo 5 de la Ley 975 de 2005, define a la víctima como “la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley”.<sup>103</sup>

En términos generales, la definición de víctima dentro del proceso de Justicia y Paz, supone la concurrencia de tres elementos esenciales, a saber: (i) debe tratarse de una persona que individual o colectivamente ha sufrido un daño; (ii) el daño debe ser consecuencia directa de acciones que hubieren transgredido la legislación penal; y (iii) las conductas delictivas deben haber sido realizadas por miembros o grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) que hagan parte de un proceso de reincorporación a la vida civil, bien de manera individual, bien de manera colectiva, y que se encuentren postulados por el gobierno nacional a los trámites y beneficios de la Ley de Justicia y Paz.<sup>104</sup>

En aquellos delitos que entrañan la generación de daños y perjuicios, las víctimas son titulares de un derecho a la reparación integral que comprende, tal y como lo prescribe el artículo 8 de la Ley 975 de 2005, la adopción de medidas y garantías individuales relativas a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición de las conductas punibles victimizantes.<sup>105</sup> Conforme al derecho internacional contemporáneo, y como ya se ha venido sosteniendo, dentro del proceso de Justicia y Paz la reparación presenta, también, una dimensión individual

---

<sup>103</sup> Artículo 5, Ley 975 de 2005.

<sup>104</sup> Claudia López (coordinadora), *Daño y reparación judicial en el ámbito de la Ley de Justicia y Paz*, Bogotá, GTZ, 2010, pp. 24-25. No sobra precisar que la comisión de la conducta delictiva y el daño eventual que la misma haya causado, debieron haber sido realizadas durante y con ocasión de la pertenencia al GAOML de que se trate.

<sup>105</sup> CSJ, Sala Penal, auto del 8 de septiembre de 2008, radicado n° 30360, M.P. Yesid Ramírez Bastidas.

---

y otra colectiva. Así, desde su dimensión individual abarca todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima, mientras que en su dimensión colectiva involucra medidas de satisfacción de alcance general encaminadas a restaurar, indemnizar o readaptar los derechos de las colectividades o comunidades directamente afectadas por las violaciones ocurridas.<sup>106</sup>

Sin embargo, como se vio al estudiar el daño colectivo, una gran problemática que enfrenta en la actualidad la concepción de víctimas planteada en la Ley 975 de 2005, es la falta de regulación sobre qué se entiende por víctima colectiva. Es importante tener en cuenta en este punto, que la respuesta a esta pregunta no es meramente jurídica, sino que se inserta en lo político:

“La primera decisión que debe tomarse para la formulación de un programa de reparación administrativa es establecer a quiénes considerará víctimas el programa. Esta es, sin duda, una decisión de alto contenido político, pues porta el mensaje de qué sufrimiento y cuáles violaciones de los derechos humanos (entre un espectro muy amplio de violaciones que tienen lugar durante la represión política o la guerra) son más importantes para el Estado, de manera que merecen reparación sin que medie una decisión judicial que conmine al Estado a otorgarla”.<sup>107</sup>

Como bien sugiere la autora citada, la “definición de qué comunidades, grupos o colectivos se considerarán como víctimas para efectos de un programa administrativo de reparación puede beneficiarse de la consideración de dos elementos interrelacionados. De un lado, si en realidad se trata de un grupo con identidad colectiva o no, y de otro, si el grupo como tal existía al momento de ocurrir la violación que dio lugar a los daños colectivos que se pretende reparar. La reflexión sobre estos elementos busca evitar que la reparación colectiva sea una fuente de

frustración para las víctimas, si se propone como un sustituto –supuestamente más práctico y barato– de la reparación individual”.<sup>108</sup> (Un ejemplo claro de la decisión política es, como se verá a continuación, la definición de víctima en el marco del conflicto armado que contiene la denominada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras).

Por su parte, un avance en la definición de víctima colectiva en el marco de la Ley 975 de 2005 es la dada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación como recomendación en el Programa Institucional de

---

<sup>106</sup> CSJ, Sala Penal, auto del 10 de abril de 2008, radicado n° 29472, M.P. Yesid Ramírez Bastidas.

<sup>107</sup> Catalina Díaz, “La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, p. 148.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 160.

Reparación Colectiva al cual se hizo referencia anteriormente, elaborado por la entidad en referencia en virtud del mandato consagrado para tal efecto en el artículo 49 de la Ley de Justicia y Paz.<sup>109</sup>

Así, de acuerdo con el documento presentado por la CNRR, para efectos de dicho programa se deben entender como sujetos de la reparación colectiva: (i) los grupos y organizaciones sociales y políticos; (ii) las comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común; y (iii) los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.<sup>110</sup> Sin duda, la implementación del Programa Institucional de Reparación Colectiva generará diversos retos en la práctica; sin embargo, la elaboración del mismo es un notorio avance para la reparación del daño colectivo en Colombia, que recoge la experiencia de la CNRR en esta área, al tiempo que transforma, en cierta manera, la concepción tradicional de quién es víctima en el derecho interno.

#### **2.4. La víctima en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**

Adicional a las anteriores disposiciones, el 10 de junio de 2011 el presidente Juan Manuel Santos sancionó la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El objeto de dicha norma es “establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas (...), dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.<sup>111</sup>

En cuanto a los destinatarios de la norma, el artículo 3° precisa que son víctimas “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. Así mismo, dispone que también se considerará como tales a,

“el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

---

<sup>109</sup> El artículo 49 de la Ley 975 de 2005 consagra: “Artículo 49. Programas de reparación colectiva. El Gobierno, siguiendo las recomendaciones la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones, deberá implementar un programa institucional de reparación colectiva que comprenda acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia, y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia”.

<sup>110</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *Programa Institucional de Reparación Colectiva*, Resumen Ejecutivo, Bogotá, 2011, p. 7.

<sup>111</sup> Artículo 1 de la Ley 1448 de 2011.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”.<sup>112</sup>

Se destaca que en el párrafo 2° de este artículo se excluyó como víctimas a los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley, “salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad”. Dicha exclusión podría contrariar, aunque no de manera exclusiva, los principios mismos del derecho internacional humanitario, bajo el entendido de que los integrantes de estas organizaciones podrían, también, sufrir el menoscabo de sus derechos, específicamente en aquellos eventos en que se encuentren fuera de combate o no estén participando directamente de las hostilidades.<sup>113</sup> Además, esta disposición podría conllevar futuras discusiones cuando se está ante personas sometidas a reclutamiento infantil. Por ejemplo, ¿siguen siendo víctimas después de cumplir la mayoría de edad?, ¿qué trato especial se les daría?

En igual sentido, se hace necesario mencionar que al momento de determinar la calidad de víctima, si bien la norma establece como criterio temporal el que se trate de hechos delictivos acaecidos “a partir del 1 de enero de 1985”, el párrafo 4° del referido artículo 3 establece que aquellas personas que hubieren sido víctimas por hechos ocurridos antes de esa fecha, tienen derecho a la verdad, a medidas de reparación simbólica y a que se le garantice la no repetición de las conductas victimizantes.<sup>122</sup>

Por su parte, es importante hacer alusión al artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, donde se establece explícitamente el enfoque diferencial como un criterio especial a atender en las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral:

“Artículo 13. Enfoque diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

---

<sup>112</sup> Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>113</sup> Igual situación sucede con el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que no habrán de ser consideradas como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos. Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. <sup>122</sup> Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes”.<sup>114</sup>

En desarrollo del enfoque diferencial expuesto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras consagra, para citar un caso, explícitamente en el artículo 114, la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución.

No es pacífico y requerirá trabajo de reglamentación, la alusión que hace la ley a víctimas “con ocasión del conflicto armado interno”. Es un avance importante, pero requiere reglamentación en función de una correcta concepción de lo que es la persecución y prevención de crímenes internacionales. Tanto más, de víctimas de violaciones de derechos humanos y del DIH que constituyen hoy crímenes internacionales. Es el lenguaje más adecuado de interpretación de la ley, así como el primer paso para una acotación del concepto, justo porque puede crear discusiones prácticas muy complejas en función de los autores de las violaciones: ¿son los narcotraficantes, por ejemplo, actores que generan víctimas en escenarios de conflicto armado?, ¿qué pasa con las acciones de las denominadas Bacrim?, ¿hasta dónde la denominación o el carácter de los actores, inciden en el carácter de las víctimas?, ¿cómo se distingue adecuadamente la víctima de un delito ordinario, por decirlo así, de una víctima de un crimen internacional, en escenarios tan confusos y degradados como el colombiano? Son temas, como se dice, que requieren reglamentación fundamental y que se refieren a la médula de la ley. El parágrafo del artículo 135 del Código Penal colombiano y su remisión a tratados internacionales, puede servir de referencia para la reglamentación de este punto complicado.

Por su parte, un logro excepcional de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es lo que se podría llamar *despenalizar la discusión* sobre reparación y sobre el carácter mismo de la víctima. Es decir, se ve hoy, particularmente en el marco de la Ley de Justicia y Paz, una exigencia extrema y disfuncional al aparato judicial, para dar cuenta de aspectos propios del derecho administrativo, del derecho civil, de los derechos humanos o, incluso en algunos casos, ajenos al derecho mismo. Al juez penal se le ha exigido un protagonismo inusual en lógica transicional, que desvirtúa su carácter y lo hace ingresar a terrenos peligrosos de activismo judicial desmedido.

Por eso la ley, al excluir del escenario judicial-penal el tema central de la reparación, impulsa un tratamiento mucho más consistente y adecuado de una cuestión estructural como es la garantía efectiva de este derecho. Lo anterior no obsta, por supuesto, para que el Estado y su aparato judicial, investiguen y sancionen los crímenes internacionales. En este sentido, es un acierto también la referencia de la ley a la noción de justicia transicional,

---

<sup>114</sup> Para un estudio detallado de la garantía del derecho a la reparación integral desde enfoques diferenciales, se sugiere consultar los siguientes textos: Diana Esther Guzmán, “Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, pp. 193-226; Carlos Lozano y Foro Interétnico Solidaridad Chocó, “Violaciones y daños colectivos en territorios étnicos en Chocó: claves de la desterritorialización y propuestas para su reparación”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, pp. 523-578; y César Rodríguez Garavito y Yukyan Lam, *Etnorreparaciones: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia*, DeJusticia, Bogotá, 2011.

como la confluencia de diversas medidas y mecanismos, más que la prevalencia del derecho penal como respuesta única.<sup>115</sup>

56

Un ejemplo de lo expuesto se da respecto del desplazamiento forzado: como se señaló previamente, es un típico delito que supone, en una mayoría de casos, de víctimas sin victimarios. Es decir, son hechos constitutivos del delito, acciones de actores armados que producen toda suerte de crímenes y que como resultado final generan desplazamientos. Para el derecho penal, hacer la conexión estricta entre los sujetos activos del delito y las víctimas es tarea ardua y a veces imposible.

Pero las víctimas existen con independencia de la verificación de sus victimarios. Es allí donde apunta la ley, por ejemplo, en el inciso final del artículo 3. Es donde, además y de hecho, apunta hoy el derecho penal con fórmulas como autoría mediata en estructuras de poder, etc. Es decir, con fórmulas más acordes con la actuación de la macrocriminalidad. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras operará, en muchos casos, en este contexto de víctimas sin victimarios; de allí la importancia de las verificaciones de facto del carácter de víctima y todo el andamiaje de reconocimiento de la víctima sin trabas judiciales.

En lógica transicional, es un acierto el segundo inciso del artículo 4 de la Ley 1448 de 2011, al hacer referencia a la constitución de ciudadanía de las víctimas, como *telos* general de la Ley. Hoy, a nivel internacional, en todos los

---

<sup>115</sup> Un tema central en esta cuestión, que requiere una minuciosa reflexión, son los artículos contenidos en la Ley 1448 de 2011 tendientes a limitar la responsabilidad subsidiaria del Estado en el pago de las reparaciones, así como la futura expedición del Plan Nacional de Financiación para darle sostenibilidad a la ley en referencia, de acuerdo con el artículo 19 de la misma, al cual se hizo referencia con anterioridad. En virtud del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, se dispone que las “condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir

foros importantes sobre el tema, se insiste en este aspecto central de la dignificación de la víctima.<sup>125</sup> Por tanto, también a pesar de la discusión política generada al tenor de lo dispuesto en la primera parte del párrafo 2 del artículo 3, sobre la restricción del carácter de víctimas a menores desmovilizados, es un gran logro de la ley, pues da cuenta del fenómeno del reclutamiento ilegal de menores, hecho particularmente crítico en Colombia.

Los menores reclutados, bien sea a través de reclutamiento forzoso o voluntario, son siempre víctimas y el sistema penal judicial apenas está interiorizando este hecho fundamental que debe ser objeto de trabajo interinstitucional. Es un tema que debe ser reglamentado coherentemente, ya que, además, el hecho del reclutamiento se produce en las fronteras con otros crímenes de guerra como prostitución forzada o esclavitud sexual (artículo 141 del Código Penal) o con formas de la trata de personas, que no son crímenes internacionales, pero que tiene lugar en escenarios de conflicto armado interno como el colombiano.

### **3. El derecho a la reparación integral en el derecho internacional**

Con el propósito de enriquecer la propuesta general del presente informe, con respecto a la necesidad de crear un sistema general de reparación integral, que integre muchos de los cambios que el derecho ordinario en materia de reparaciones –tanto interno como internacional–, ha tenido con ocasión de contextos de violaciones masivas de derechos humanos, a continuación se mostrará cómo el derecho internacional ha variado en este sentido, así como algunos retos que actualmente se imponen al pretender reparar integralmente a las víctimas en contextos de macrocriminalidad donde aún persiste el conflicto armado, específicamente en el ámbito de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a Colombia.

#### **3.1. Evolución del derecho internacional en materia de reparación: la reparación más allá de la restitución**

subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”.

<sup>125</sup> Ver, a manera de ejemplo, el texto de Paul Seils sobre el principio fundamental de la dinámica transicional, que es generar ciudadanía: abrir espacios de reconocimiento de las víctimas como auténticas ciudadanas. Tanto más importante es ello, cuanto que las víctimas son, en la mayoría de las ocasiones, sujetos abandonados por el derecho y el Estado: Paul Seils, “La restauración de la confianza cívica mediante la justicia transicional”, en: Jessica Almqvist y Carlos Espósito (coordinadores), *Justicia transicional en Iberoamérica*, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates No. 199, Madrid, 2009, pp. 21-40.

En el derecho internacional se ha considerado insuficiente otorgar a las víctimas únicamente la indemnización de los daños causados contra las mismas, por lo que los derechos a la verdad y a la justicia han venido cobrando plena vigencia. Ello ha supuesto que los recursos judiciales diseñados por los Estados estén orientados hacia un concepto

de reparación integral que comprenda, además de una indemnización económica, el acceso a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y para buscar, por vías institucionales, la sanción de los responsables.<sup>116</sup>

Por su parte, en cuanto a los mecanismos diseñados para garantizar la reparación de las víctimas, aún en materia de indemnización económica, la tendencia ha sido hacia una reparación integral. Esta tendencia hacia la reparación integral ha estado marcada por casos de graves violaciones de derechos humanos:

“En efecto, como lo relata de manera muy articulada Williams, en las últimas décadas el concepto de reparación sufrió una importante evolución en el ámbito del derecho internacional, pues pasó de un enfoque eminentemente centrado en la restitución a uno en el cual ésta constituye un componente más de la reparación integral, que no necesariamente debe privilegiarse en todos los casos, al menos desde la perspectiva de derechos humanos. Según Williams, la concepción original de la reparación en el derecho internacional surgió en las disputas interestatales, que por lo general versaban sobre bienes susceptibles de ser devueltos.

En esa medida, la restitución constituía el componente esencial de la reparación y se consideraba jerárquicamente superior a cualquier otro componente, en especial a la compensación. Sin embargo, cuando la reparación comenzó a utilizarse como mecanismo para enfrentar graves violaciones de los derechos humanos, esta visión restrictiva de la reparación como restitución empezó a resultar limitada, ya que por lo general tales violaciones no atacan única ni principalmente contra bienes patrimoniales y en muchos casos los daños causados por las mismas impiden o tornan inadecuada la devolución de la víctima a la situación anterior”.<sup>117</sup>

En este sentido, tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, marcan el inicio de una tendencia en el derecho internacional por desarrollar instrumentos que garanticen el derecho de todas las personas a una tutela judicial efectiva de sus derechos, lo que comprende una indemnización justa y adecuada. Dentro de esta tendencia, por ejemplo, el 29 de noviembre de 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, según la cual las víctimas “tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido” y para ello es necesario que se permita que sus opiniones y preocupaciones “sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones, siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente”.<sup>128</sup>

La obligación de reparar en el derecho internacional, por su parte, tiene origen en una norma consuetudinaria, aceptada por la misma Corte Permanente de Justicia Internacional en varios de sus fallos, en virtud de la cual “la violación de un compromiso conlleva la obligación de reparar; por tanto, la reparación es el complemento indispensable del incumplimiento de un contrato, por lo que no hay necesidad de que esta regla se encuentre

---

<sup>116</sup> Organización de Naciones Unidas, Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías, *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*, Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión.

<sup>117</sup> Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, p. 39, citando a: Rodhri Williams, “El derecho contemporáneo a la restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional”, en: Catalina Díaz (editora), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política: estudios de caso y análisis comparado*, Serie Justicia Transicional, ICTJ, Bogotá, 2008, pp. 389-502. <sup>128</sup> Organización de Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985.

---

establecida en el mismo contrato”.<sup>118</sup> Más adelante, la Corte Internacional de Justicia reconoció, igualmente, el carácter consuetudinario de esta norma, señalando que “se encuentra establecido en el derecho internacional general, que un Estado responsable por un hecho internacionalmente ilícito tiene la obligación de reparar de forma plena los perjuicios causados por ese acto”.<sup>119</sup>

La obligación de los Estados de reparar los perjuicios causados por los hechos internacionalmente ilícitos, fue recogida en el capítulo IV del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53° período de sesiones, presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el cual contiene el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.<sup>120</sup> El proyecto en alusión, que recoge normas consuetudinarias en materia de reparación, establece que el “Estado responsable está obligado a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito”.<sup>121</sup> A su vez, indica que el “perjuicio comprende todo daño, tanto material como moral, causado por el hecho internacionalmente ilícito del Estado”.<sup>122</sup> Por su parte, en cuanto a las formas de reparación, el artículo 34 de dicho proyecto indica que la “reparación íntegra del perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito adoptará la forma de restitución, de indemnización y de satisfacción, ya sea de manera única o combinada”.<sup>123</sup>

En 1996, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, presentó el Informe Final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos), adoptado mediante Resolución 1996/119, donde se señaló que el derecho de las víctimas a obtener la reparación de los daños ocasionados por el delito entrañaba tanto medidas individuales como generales y colectivas.<sup>124</sup>

### 3.2. La reparación de las víctimas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En varias ocasiones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado su jurisprudencia en materia de reparaciones, con ocasión de fallos contra Colombia. Así, por ejemplo, en el caso 19 Comerciantes v. Colombia, la Corte reiteró la norma según la cual es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que hubiere producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.<sup>125</sup> De igual forma, la Corte indicó que, de dicho principio, se deriva que “al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación”.<sup>137</sup>

<sup>118</sup> Corte Permanente de Justicia Internacional, *Caso fábrica de Chorsow*, Alemania v. Polonia, sentencia del 26 de julio de 1927, serie A, No. 9. Traducción libre, p. 21.

<sup>119</sup> Corte Internacional de Justicia, *Caso concerniente a las actividades armadas en el territorio del Congo*, República Democrática del Congo v. República de Uganda, sentencia del 19 de diciembre de 2005, No. 116. Traducción libre, párr. 259.

<sup>120</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 y correcciones (A/56/10 y Corr.1 y 2).

<sup>121</sup> Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, artículo 31.

<sup>122</sup> Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, artículo 31.

<sup>123</sup> Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, artículo 34.

<sup>124</sup> Organización de las Naciones Unidas, Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías, *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*, Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión.

<sup>125</sup> Corte IDH, caso “19 Comerciantes v. Colombia”, sentencia del 5 de julio de 2004, fondo, reparaciones y costas, párr. 219. <sup>137</sup> *Ibidem*, párr. 220.

Por su parte, en cuanto a las modalidades de reparación, la Corte indicó que la “reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in*

59

*integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible, (...) cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados”.<sup>126</sup>

De otro lado, en el caso de la Masacre de Mapiripán v. Colombia, la Corte Interamericana indicó que “la obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando disposiciones de su derecho interno”.<sup>127</sup> De igual forma, señaló que “las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos material e inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores”.<sup>128</sup>

Estos criterios generales en materia de reparación han sido reiterados, por lo demás, en posteriores sentencias de la Corte Interamericana contra Colombia, como lo son aquellas proferidas con ocasión de los casos de la Masacre de Pueblo Bello v. Colombia y de las Masacres de Ituango v. Colombia. Estas dos providencias, por su parte, reiteran algunos lineamientos trazados por la Corte en cuanto a las medidas de reparación, tanto del daño material como del inmaterial, así como sobre otras formas de reparación. Así, por ejemplo, en el primero de los casos citados, la Corte indicó que para determinar el daño material, la Corte debía fijar un monto indemnizatorio que

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, párr. 221.

<sup>127</sup> Corte IDH, caso de la “Masacre de Mapiripán v. Colombia”, sentencia del 15 de septiembre de 2005, fondo, reparaciones y costas, párr. 244.

<sup>128</sup> *Ibidem*, párr. 245.

compensara las consecuencias patrimoniales de las violaciones declaradas en la sentencia. Para tal efecto, indicó que era necesario tomar como punto de referencia “las circunstancias del caso, la prueba ofrecida, su jurisprudencia y los alegatos relevantes presentados por la Comisión, los representantes y el Estado”.<sup>129</sup>

En aquella ocasión la Corte indicó que, aun cuando el daño material debía ser estimado “con base en elementos de prueba que permitan acreditar un perjuicio cierto”, las circunstancias del caso objeto de conocimiento de la Corte la imposibilitaban para “determinar los daños materiales ocasionados a los familiares de las personas desaparecidas y privadas de su vida”. Por tanto, la Corte indicó que fijaría en equidad las compensaciones por daño material por concepto de pérdida de ingresos, “en atención al contexto y las circunstancias del caso, tomando en consideración la expectativa de vida en Colombia en 1990 y que las actividades agrícolas que realizaban la mayoría de las personas desaparecidas y privadas de su vida contribuían a la subsistencia de sus familias”.<sup>130</sup>

En el caso de las Masacres de Ituango v. Colombia, la Corte precisó su jurisprudencia en materia de reparaciones por daño inmaterial, indicando:

“El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de las víctimas. No siendo posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación, y ello de dos maneras. En primer lugar, mediante el pago de una cantidad de dinero que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir, que tengan

60

como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad y el consuelo de sus deudos”.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello v. Colombia”, sentencia del 31 de enero de 2006, fondo, reparaciones y costas, párr. 246.

<sup>130</sup> *Ibidem*, párr. 247 y 248.

<sup>131</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de las “Masacres de Ituango v. Colombia”, sentencia del 1 de julio de 2006, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párr. 383.

---

Así, en cuanto al primer aspecto señalado por la Corte, la misma manifestó que “el daño inmaterial infligido a las víctimas resulta evidente, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a actos brutales en el contexto del presente caso, experimente un profundo sufrimiento, angustia moral, terror e inseguridad, por lo que este daño no requiere pruebas”.<sup>132</sup> De igual forma, señaló que, “sobre los familiares de las personas privadas de la vida, el Tribunal ha presumido que los sufrimientos o muerte de una persona acarrearán a sus hijas, hijos, cónyuge, compañera o compañero, madre, padre, y hermanas y hermanos un daño inmaterial, por lo cual no es necesario demostrarlo”.<sup>133</sup>

Ello, para luego indicar que, aun cuando la “jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que la sentencia constituye *per se* una forma de reparación”, cuando la gravedad de los hechos, la situación de impunidad parcial, la intensidad del sufrimiento causado a las víctimas, las alteraciones de sus condiciones de existencia y las demás consecuencias de orden no material o no pecuniario producidas lo ameriten, la Corte debe ordenar el pago de una compensación por concepto de daño inmaterial, conforme a la equidad.<sup>146</sup>

Por su parte, la segunda forma de compensar el daño inmaterial, en el caso de las Masacres de Ituango v. Colombia, hace relación a medidas de satisfacción y garantías de no repetición, dentro de las cuales se incluye la obligación del Estado de investigar los hechos del caso, identificar, juzgar y sancionar a los responsables, el tratamiento adecuado a los familiares de las víctimas, las garantías estatales de seguridad para los ex habitantes del municipio de Ituango que decidan regresar y el establecimiento de una disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional.<sup>134</sup>

A pesar de los avances en materia de la coherencia percibida en las medidas tendientes a la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, es importante señalar que existen “dificultades que subyacen a los órdenes de reparación, tales como los complicados procesos de negociación con los representantes de las víctimas, la indeterminación de algunas medidas y las dificultades internas de carácter legal e incluso constitucional, las cuales no permiten cumplir las medidas de reparación en los plazos y de la forma concreta establecida por el Tribunal Internacional, pero lo más importante: dificultades que no permiten la satisfacción de las víctimas de las violaciones de derechos humanos de manera efectiva y pronta”.<sup>135</sup> (Al final de este documento, se hará referencia a casos muy concretos fallados por la Corte Interamericana, que exigen un análisis detallado con el objetivo de contribuir a una discusión inaplazable sobre los alcances y límites de la reparación en los órganos del Sistema Interamericano).

---

<sup>132</sup> *Ibidem*, párr. 384.

<sup>133</sup> *Ibidem*, párr. 386. <sup>146</sup>

*Ibidem*, párr. 387.

<sup>134</sup> Para una perspectiva de derecho comparado de medidas de reparación a las víctimas en contextos de justicia transicional, se sugiere consultar los siguientes textos: Aura Patricia Bolívar Jaime, “El derecho a la reparación integral y programas de reparación en perspectiva comparada”, en: Rodrigo Uprimny, *Reparaciones en Colombia: análisis y propuestas*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2009, pág. 97. En igual sentido, puede verse: Aura Patricia Bolívar Jaime, “Mecanismos de reparación en perspectiva comparada”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y Dejusticia, Bogotá, 2009, pp. 71-143.

<sup>135</sup> Juana Inés Acosta y Diana Bravo, “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en: *International Law*, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 13, Bogotá, 2008, p. 327.

El Área ha observado que existe una tendencia por parte de los operadores jurídicos nacionales, de hacer uso de lo que se ha denominado estándares internacionales, en virtud de la cual se utiliza el derecho internacional como modelo que debe inspirar el ordenamiento jurídico interno.<sup>136</sup> Así, específicamente en materia de reparaciones:

“De un lado, existe un énfasis en los estándares internacionales que promueven la realización de los derechos de las víctimas y la construcción de paz. (...) Este enfoque dominante es positivo pues los estándares internacionales han jugado un papel importante en el empoderamiento de las víctimas en el ámbito local y es indudable que las víctimas merecen ser reparadas. Pero este enfoque también tiene importantes limitaciones. Así, el principio de *reparación integral* genera paradojas y dilemas difíciles en sociedades que intentan saldar cuentas frente a violaciones graves y masivas a los derechos humanos, ocurridas en regímenes autoritarios o durante conflictos armados. Estas sociedades enfrentan también usualmente profundas desigualdades sociales y económicas y una pobreza extrema muy extendida. (...)

Por su parte, el énfasis en los estándares internacionales puede también conducir a resultados paradójicos pues esos estándares se fundan en principio en los derechos de las víctimas pero no siempre toman en consideración sus realidades, expectativas y menos aún los aportes que estas pueden realizar, ya que el enfoque dominante de justicia transicional suele defender un proceso de ‘arriba abajo’, según el cual el problema es aplicar localmente estándares desarrollados internacionalmente, con lo cual las voces locales suelen quedar en el silencio”.<sup>137</sup>

De esta forma, es posible afirmar que esos estándares internacionales, muchas veces utilizados sin cuestionamientos por parte de los operadores internos, tienen problemas que le son propios, lo que amerita análisis y debate con el objetivo de evitar trasplantar al derecho interno medidas de derecho internacional que podrían no ser las más apropiadas para el contexto de justicia transicional que está viviendo Colombia. Así, hay quienes afirman “que los estándares tienden a cerrar la puerta a algunas fórmulas susceptibles de ser adoptadas para la transición”.<sup>138</sup> Como se ha indicado, en la tercera sección del presente informe, el Área analizará con mayor profundidad algunos problemas que ha generado el cumplimiento de las medidas de la Corte Interamericana tendientes a la reparación de las víctimas.

### III. Hacia una coherencia entre los diferentes mecanismos de reparación integral

Un aspecto fundamental de cara a la posible sistematización de la forma de ejercer el derecho a la reparación integral de las víctimas en el contexto de justicia transicional colombiano, es la necesidad de dar una coherencia interna a los diferentes mecanismos existentes en el ordenamiento jurídico con el fin de garantizar el derecho en alusión. Ello, pues en la práctica no existe claridad sobre las diferentes acciones que podrían interponer las víctimas

---

<sup>136</sup> Para una explicación más profunda del uso dado por los operadores jurídicos colombianos a los estándares internacionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el contexto de la Ley 975 de 2005, se sugiere consultar: Manuel Fernando Quinche Ramírez, *Los estándares de la Corte Interamericana y la Ley de Justicia y Paz, Colección Textos de Jurisprudencia*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

<sup>137</sup> Rodrigo Uprimny y Diana Esther Guzmán, “En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales”, en: *International Law*, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 17, Bogotá, 2010, pp. 234237.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 263. En anteriores ocasiones, el director del Área de Justicia ha sido crítico del uso que se le ha dado en Colombia a la noción de estándares internacionales, en el sentido de que éstos han sido utilizados “de manera descontextualizada, sin fundamento y sin contenidos reales”. Para mayor información sobre esta postura y el uso dado en Colombia a los estándares internacionales, específicamente dentro del contexto de la persecución penal de crímenes internacionales, se sugiere consultar el siguiente libro: Alejandro Aponte, *Persecución penal de crímenes internacionales: diálogo abierto entre la tradición nacional y el desarrollo internacional*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2010.

---

para ejercer su derecho a la reparación; a su vez, no se sabe a ciencia cierta los costos que podría implicar incoar dichas acciones o el tiempo que su resolución requeriría.

62

De igual forma, muchos de estos mecanismos tienen dificultades que les son propias y han impedido que funcionen de manera efectiva, frustrando así muchas de las expectativas en materia de reparación de las víctimas. Esta cuestión, por su parte, tiene como telón de fondo el hecho de la persistencia del conflicto armado colombiano, que convierte en paradójica e ilusoria a la reparación integral al impedir que se den garantías efectivas de no repetición de los hechos victimizantes.

Por tanto, en esta sección el Área de Justicia estudia diferentes dificultades que se han percibido en la ejecución práctica de diferentes mecanismos destinados a garantizar el derecho a la reparación de las víctimas, tanto en el ámbito de la Ley 975 de 2005, como en el contexto más general de justicia transicional colombiano.

### **I. Desarrollo legal del deber de reparar y el derecho a la reparación integral en el sistema de Justicia y Paz**

La consagración de la reparación en el marco de la Ley 975, además de suponer un derecho de las víctimas, conlleva una obligación para aquellos sujetos beneficiarios de las disposiciones legales contempladas en dicha norma, en el sentido de que les asiste el deber de reparar a las víctimas de sus acciones. Por esta razón, el artículo 42 consagra:

“Artículo 42. Deber general de reparar. Los miembros de los grupos armados que resulten beneficiados con las disposiciones previstas en esta ley tienen el deber de reparar a las víctimas de aquellas conductas punibles por las que fueron condenados mediante sentencia judicial.

Igualmente, cuando no se haya logrado individualizar al sujeto activo pero se compruebe el daño y el nexo causal con las actividades del Grupo Armado Ilegal Beneficiario por las disposiciones de la presente ley, el Tribunal directamente o por remisión de la Unidad de Fiscalía, ordenará la reparación a cargo del Fondo de Reparación”.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Artículo 42 de la Ley 975 de 2005.

De igual manera, el Decreto n° 3391 del 29 de septiembre de 2006, contempla la responsabilidad de reparar a las víctimas en el siguiente sentido:

“Artículo 15. De la responsabilidad de reparar a las víctimas. Son titulares de la obligación de reparación a las víctimas, los desmovilizados que sean declarados penalmente responsables mediante sentencia judicial de las conductas punibles cometidas durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley, entendiéndose por tal el bloque o frente respectivo, las cuales hayan causado un daño real, concreto y específico a las mismas.

Subsidiariamente, y en virtud del principio de solidaridad, quienes judicialmente hayan sido calificados como integrantes del bloque o frente al que se impute causalmente el hecho constitutivo del daño, responden civilmente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del mismo. Para que surja la responsabilidad solidaria, será necesario que se establezca el daño real, concreto y específico; la relación de causalidad con la actividad del grupo armado y se haya definido judicialmente la pertenencia de los desmovilizados al bloque o frente correspondiente, aunque no medie la determinación de responsabilidad penal individual”.<sup>140</sup>

En este punto es importante señalar que otro aspecto que ha contado con grandes transformaciones con ocasión de la garantía del derecho a la reparación, específicamente en el marco de la Ley 975 de 2005, ha sido el papel subsidiario del Estado como garante de las reparaciones, precisamente por el contexto expuesto con anterioridad, de la existencia de miles de víctimas sin victimarios visibles: “el Estado también está obligado a reparar los daños

63

sufridos por las víctimas de la acción de los grupos armados organizados al margen de la ley. Sin embargo, en este caso (...) se trata de una obligación *subsidiaria*, cuya razón de ser es lograr la plena satisfacción de las víctimas”.<sup>141</sup>

Como señalan algunos estudios, “la intervención estatal subsidiaria puede suscitarla la ocurrencia de, básicamente, uno de dos supuestos: primero, que no sea posible obtener la reparación total de los daños, directamente del autor (o partícipe) de los mismos, ni solidariamente de los demás miembros del grupo armado ilegal, o, segundo, que no hubiera sido posible individualizar al sujeto activo del delito (los llamados *daños anónimos*). En ambos casos conviene recordar, sin embargo, que la comprobación tanto del daño como de la condición de víctima por parte de quien pretende su reparación en los términos de la LJP, constituye presupuesto indispensable de la indemnización”.<sup>142</sup>

El establecimiento de las medidas necesarias y pertinentes para la reparación integral de las víctimas es, por mandato legal, competencia del Tribunal Superior de Distrito Judicial, quien deberá ordenar las medidas

---

<sup>140</sup> Artículo 15 del Decreto n° 3391 del 29 de septiembre de 2006.

<sup>141</sup> Álvaro Vargas, *et al.*: *Manual de procedimiento para Ley de Justicia y paz*, GTZ, Bogotá, 2009, p. 294.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 294 y ss.

correspondientes al proferir sentencia.<sup>143</sup> En el caso de la Ley 975 de 2005, las mismas se componen, entre otros, de los siguientes actos: la entrega al Estado de bienes para la reparación de las víctimas, la declaración pública que restablezca la dignidad de la víctima y de las personas vinculadas con ella, el reconocimiento público de haber causado daños a las víctimas, la declaración pública de arrepentimiento, la solicitud de perdón dirigida a las víctimas y la promesa de no repetir tales conductas punibles, la colaboración eficaz para la localización de personas secuestradas o desaparecidas, la localización de los cadáveres de las víctimas y la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de personas muertas, así como la ayuda para identificarlos y volverlos a inhumar, según las tradiciones familiares y comunitarias.<sup>144</sup>

Ahora bien, el artículo 8 de la Ley 975 de 2005 consagra el derecho a la reparación integral de las víctimas, indicando para tal efecto que el mismo “comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas”. Así, según dispone el artículo que se comenta, restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito, la indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito, la rehabilitación es la realización de acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito y la satisfacción o compensación moral consiste en realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido, mientras las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

## **2. Sobre la álgida discusión alrededor de la restitución de los bienes en Justicia y Paz**

Un aspecto particularmente problemático respecto de la efectividad del derecho a la reparación en Justicia y Paz, ha sido la restitución de bienes. Sobre este punto, el artículo 46 de la Ley 975 dispone que ésta implica “la realización de los actos que propendan por la devolución a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos”. Por tanto, incluye, entre otras, “el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades”. Así las cosas, en la decisión judicial se deberán incluir todas las medidas necesarias para que la víctima o víctimas que comparecen al proceso, vuelvan a tener las condiciones que antes tenían, para lo que deberá garantizarse que sus bienes le serán devueltos tal como lo ordena la ley.<sup>145</sup>

No obstante, el caso específico de restitución de bienes inmuebles en Justicia y Paz, y más aún, la determinación de la instancia judicial y la autoridad competente para decretar dicha medida, así como la de cancelación de títulos obtenidos fraudulentamente han sido aspectos objeto de arduos debates. Por tanto, en un intento por dar

---

<sup>143</sup> Artículo 43, Ley 975 de 2005. En igual sentido, puede verse el artículo 24 de la Ley 975 de 2005.

<sup>144</sup> Artículo 44, Ley 975 de 2005.

<sup>145</sup> Claudia López (coordinadora), *Daño y reparación judicial en el ámbito de la Ley de Justicia y Paz*, Bogotá, GTZ, 2010, p. 50.

---

claridad a la discusión, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, luego de proferir varias decisiones sobre esta cuestión, ha indicado que,

“lo justo en estos casos es que desde el inicio del proceso, por el Magistrado con Funciones de Control de Garantías, se ordene la restitución, en un trámite incidental en el que se respeten o se sopesen los derechos de terceros de buena fe, se acredite que el desmovilizado confesó en su versión libre el desplazamiento y se acredite la apropiación espuria por medio de títulos fraudulentos de los bienes de los desplazados.

La justicia transicional no puede ser indiferente a la tragedia humanitaria que vive nuestro país de cuenta de los millones de desplazados que deambulan con rumbo a ninguna parte por los cinturones de miseria y mendigan en los semáforos de las grandes ciudades, invisibles de cuenta de la técnica y la inflexibilidad jurídica.

Y la forma en que la administración de justicia se puede vincular con la superación, o por lo menos con la mitigación de este drama, es facilitando la restitución de tierras en la fase temprana del proceso transicional”.<sup>146</sup>

Así mismo, en el auto citado, la Sala Penal destacó que el artículo 11 de la Ley 906 de 2004, dispone que la reparación debe ser oportuna, al señalar que las víctimas tienen derecho: “**A una pronta** e integral **reparación** de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de este código”.<sup>147</sup> Lo anterior, con el objeto de llamar la atención en el sentido de que las medidas de restitución y, en específico, las correspondientes a bienes inmuebles y a la cancelación de títulos obtenidos fraudulentamente, no deben esperar hasta la última instancia del proceso penal especial de Justicia y Paz, pues ya la Sala Penal se había pronunciado respecto de la necesidad y pertinencia de adoptar dichas medidas desde la fase temprana del proceso.<sup>148</sup>

La restitución de los bienes es uno de los temas transversales al conflicto armado colombiano, de lo cual dependerá la reparación integral de miles de desplazados, así como las garantías de no repetición de los hechos victimizantes. Sin embargo, los contextos dentro de los cuales opera la restitución son caóticos y complejos en la práctica: por ejemplo, un mismo bien puede ser objeto de disputa entre varias personas. Por tanto, podría llegar a ser problemática en la dinámica cotidiana, como en efecto lo es, la siguiente solución propuesta por la Corte Suprema de Justicia cuando se pretende una restitución de bienes en caso de que existan terceros de buena fe:

---

<sup>146</sup> CSJ, Sala Penal, auto del 15 de septiembre de 2010, radicado n° 34740, M.P. José Leonidas Bustos Ramírez. Mediante esta decisión, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió recurso de apelación interpuesto por el fiscal 48 de la Unidad de Justicia y Paz y los representantes judiciales de víctimas, contra una decisión adoptada por un magistrado con función de control de garantías de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Medellín, por medio de la cual consideró improcedente la solicitud de cancelación de títulos fraudulentos.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> Además de la decisión del 15 de septiembre de 2010 –radicado n° 34740–, puede verse el auto del 30 de marzo de 2011, con ponencia del magistrado Fernando Alberto Castro Caballero, por medio del cual la Sala Penal decidió un recurso de apelación interpuesto por la fiscal 17 de la Unidad de Justicia y Paz, una abogada representante de las víctimas y un apoderado judicial de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación contra la providencia de un magistrado con función de control de garantías de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Medellín, de 15 de junio de 2010, a través de la cual declaró su incompetencia para disponer la cancelación de unos títulos inmobiliarios y en su lugar decretó la suspensión del poder dispositivo sobre unos bienes. En igual sentido, la decisión de segunda instancia del pasado 27 de abril –radicado n° 34547– de la Sala Penal de la Corte, con ponencia de la magistrada María del Rosario González de Lemos, mediante la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia parcial proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá el 29 de junio de 2010 contra los postulados Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquez Martínez.

---

“en el marco del sistema acusatorio, cuando ello sea procedente, la Fiscalía está plenamente autorizada para adoptar las medidas tendientes a que las cosas vuelvan al estado anterior al delito, lo que traducido al

65

contexto de justicia transicional, aplicable por la figura de complementariedad prevista en el artículo 62 de la Ley 975, implicaría que cuenta con la facultad de ordenar medidas de restitución en favor de las víctimas, dentro de las cuales se pueden considerar, obviamente, los actos de devolución de predios usurpados por los miembros de los grupos armados al margen de la ley.

No obstante, restaría por determinar, y ello en atención al antecedente jurisprudencial traído a colación, cuándo puede la Fiscalía proceder *motu proprio* en tal sentido y cuándo los intervinientes facultados deben solicitar al Magistrado de control de garantías la restitución.

Respecto de la primera autoridad si, y sólo si, cuando la restitución es indiscutible y no comporta eventual vulneración de terceros de buena fe. Frente al segundo en el supuesto contrario, esto es, cuando el acto restitutivo no tiene la misma claridad o involucra los derechos que puedan tener terceros de buena fe sobre los bienes, en cuyo caso, como lo precisó la Sala, se deberá dar paso al trámite incidental ‘*en el que se respeten o se sopesen los derechos de terceros de buena fe, se acredite que el desmovilizado confesó en su versión libre el desplazamiento y se acredite la apropiación espuria por medio de títulos fraudulentos de los bienes de los desplazado*’.<sup>149</sup>

El problema de la decisión de la Corte Suprema radica, sustancialmente, en cómo se determina la buena fe en el contexto del conflicto armado colombiano, así como en el carácter de la restitución como derecho fundamental. Así, por ejemplo, algunas opiniones se inclinan por considerar que el problema de la restitución de bienes en Justicia y Paz y la afectación de terceros se debe abordar desde la relación asimétrica existente entre el derecho fundamental de la víctima a la restitución y el derecho ordinario del tercero que no tiene carácter fundamental, sin

---

<sup>149</sup> CSJ, Sala de Casación Penal, sentencia del 27 de abril de 2011, radicado n° 34547, M.P. María del Rosario González de Lemos.

perjuicio de que el tercero sea convocado al proceso.<sup>150</sup> No obstante, la presunción de buena fe tiene un matiz particular en el contexto del conflicto armado colombiano, toda vez que el título legítimo del tercero puede ser afectado por las condiciones del conflicto,

“porque si hay elementos que permiten afirmar que es de conocimiento público la circunstancia del conflicto, y se han afectado a las personas que habitaban en las zonas de presencia de los grupos armados produciendo su desplazamiento, las condiciones de esos bienes (...) no son normales, y en esa lógica el juez tiene que apreciar los derechos del tercero con una óptica en la que se parte de los supuestos: i) Que se conoce la existencia del conflicto; ii) Que se conocen los efectos que un conflicto armado genera en la tenencia de la tierra, y en el ejercicio de los derechos de las personas, y iii) Que eventualmente se puede llegar a conocer, por vía de medios de comunicación pública, que ese conflicto ha generado un desplazamiento por lo que las personas han tenido que dejar sus bienes, y dejar de ejercer los derechos sobre esos bienes”.<sup>151</sup>

De igual forma, se pueden presentar casos en los cuales, como se señaló en anteriores apartes del presente documento y se reconoce en el mismo artículo 78 de la Ley 1448 de 2011, varias víctimas podrían disputar el mismo bien, evento en el cual los derechos de ambas serían considerados como fundamentales y la presunción de buena fe se daría para las dos, por lo que no operaría la inversión de la carga de la prueba del despojo.

66

Es importante poner de presente que el debate alrededor de la noción de buena fe de los terceros en la restitución de tierras no es el único aspecto objeto de discusión dentro de esta medida de reparación. Ello, pues “ningún procedimiento ordinario es eficaz para el problema de la restitución, hay grandes problemas de ineficacia tanto en las normas del derecho civil ordinario, el derecho policivo, como el derecho administrativo, en realidad el país y nuestro sistema jurídico no estaban preparados para dar una solución a la problemática de la dimensión que

---

<sup>150</sup> Juan Manuel Charry, “Restitución de bienes por vía judicial”, en: *Conversatorios de Justicia y Paz*, compilación de memorias, MAPP-OEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, pp. 110-116. De igual forma, hay quienes consideran que el “tema de los terceros es el nudo de la restitución, junto con el testaferrato y la ocultación de los bienes por parte de los perpetradores, por esto el enfoque de este tema no puede ser tan proteccionista, pues la experiencia dada por el análisis de casos de despojo demuestra que la buena fe del tercero es muy cuestionable, cuando se está hablando de negocios jurídicos en zonas en momentos de conflictos de conocimiento público”. Paola Cadavid, “Restitución de bienes por vía judicial”, en: *Conversatorios de Justicia y Paz*, compilación de memorias, MAPP-OEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, p. 165.

<sup>151</sup> Juan Manuel Charry, “Restitución de bienes por vía judicial”, en: *Conversatorios de Justicia y Paz*, compilación de memorias, MAPP-OEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, p. 114.

tiene el despojo de tierras en Colombia”.<sup>152</sup> Precisamente por esta cuestión se ha evidenciado la transformación interdisciplinaria de las normas ordinarias en materia de derecho penal, civil, administrativo e internacional, entre otras ramas del derecho, en la lógica transicional.

En este sentido, urge una regulación integral, dentro del sistema general de reparación integral que se ha propuesto en este escrito, sobre la restitución de tierras en Colombia. El Programa de Restitución de Bienes que ha propuesto la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, al cual se hizo referencia anteriormente, es un notorio e importante avance en este sentido. Sin embargo, debe estar acompañado, como se ha señalado, de una coherencia interna y externa de las diferentes medidas tendientes a la reparación integral, con miras de que la restitución sea eficiente y se den garantías reales de no repetición.<sup>153</sup> En cualquier caso, es de resaltar que el 23 de agosto de 2011 la fiscal general entregó títulos de propiedad sobre un total de 105 hectáreas a tres familias en Antioquia, que fueron despojadas de sus tierras en la región de Urabá, por miembros de las autodefensas. La restitución fue ordenada por un magistrado de control de garantías del Tribunal Superior de Medellín, por petición de la fiscalía 17 de la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz.<sup>154</sup>

### 3. El incidente de reparación integral regulado en la Ley 975 de 2005

De acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 975 de 2005, en la misma audiencia en la que la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Distrito Judicial correspondiente, declare la legalidad de la aceptación de los cargos por parte del procesado, el magistrado ponente debe abrir inmediatamente el incidente de reparación integral, previa solicitud “de la víctima, o del fiscal del caso, o del Ministerio Público a instancia de ella”.<sup>155</sup>

El incidente de reparación integral se tramita y resuelve entre la audiencia de verificación de aceptación de cargos y la audiencia de sentencia e individualización de la pena, entre otras razones, por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 975, en virtud del cual:

“De acuerdo con los criterios establecidos en la ley, en la sentencia condenatoria se fijarán la pena principal y las accesorias. Adicionalmente se incluirán la pena alternativa prevista en la presente ley, los compromisos de comportamiento por el término que disponga el Tribunal, las obligaciones de reparación moral y económica a las víctimas y la extinción del dominio de los bienes que se destinarán a la reparación. La Sala correspondiente se ocupará de evaluar el cumplimiento de los requisitos previstos en esta ley para acceder a la pena alternativa”.<sup>156</sup>

En igual sentido, el artículo 17 del Decreto n° 3391 del 29 de septiembre de 2006 señala:

---

<sup>152</sup> Jhenifer Mojica, “Restitución de bienes por vía judicial”, en: *Conversatorios de Justicia y Paz*, compilación de memorias, MAPPOEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, p. 167.

<sup>153</sup> Una propuesta interesante para crear mecanismos de restitución de tierras en Colombia, desde una perspectiva de reparación transformadora, se encuentra en: Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny, “Propuestas para una restitución de tierras transformadora”, en: Catalina Díaz (editora académica), *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*, ICTJ, Bogotá, 2010, pp. 193-268.

<sup>154</sup> Fiscalía General de la Nación, *Fiscal general realizó primera restitución de predios por Justicia y Paz*, 26 de agosto de 2011, en: <http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/contenido/controlador/controlador?opc=12&accion=11&oper=4&id=1314386144933&tipo=publicada>

<sup>155</sup> Artículo 23 de la Ley 975 de 2005.

<sup>156</sup> Artículo 4 de la Ley 975 de 2005.

“Artículo 17. Determinación judicial de la reparación. La Sala competente del Tribunal Superior de Distrito judicial correspondiente determinará en concreto, dentro de la sentencia condenatoria respectiva, la reparación que sea del caso a cargo de los responsables, señalando las acciones mediante las cuales se deberá materializar.

Para efectos de establecer las obligaciones en que consistirá la reparación, además de los daños causados que aparezcan acreditados y de la forma de reparación que se pretende, la autoridad judicial competente tendrá en cuenta los criterios formulados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, las circunstancias del caso concreto alusivas al número de víctimas, las eventuales obligaciones pecuniarias, capacidad económica del bloque o frente y de los desmovilizados penalmente responsables y demás aspectos que resulten relevantes para el contexto”.<sup>157</sup>

Como ha resaltado el Área de Justicia en informes anteriores, es en el incidente de reparación integral donde han aflorado muchas de las discusiones y retos en materia de reparación, dentro del proceso de Justicia y Paz.<sup>158</sup> Así, por ejemplo, en los incidentes se ponen de presente “varias dificultades que surgen en los casos concretos con relación a la reparación de las víctimas: ¿cuál debe ser el alcance de dicha obligación?, ¿cuál debe ser la consecuencia cuando los daños a reparar exceden por mucho la capacidad económica del postulado?, ¿el sistema de Justicia y Paz está en capacidad de promover una verdadera reparación integral a la totalidad de víctimas que se presenten a los procesos penales? Estos interrogantes evidencian los límites y alcances del proceso penal de Justicia y Paz frente a la recomposición de tejido social y la construcción de la paz”.

De igual forma, en los incidentes de reparación que a la fecha se han desarrollado en Justicia y Paz se ha advertido “la falta de bienes y recursos para financiar la reparación. Incluso, (...) estos interrogantes han dado lugar a que se planteen varias alternativas, entre ellas, la responsabilidad solidaria entre los miembros de los grupos armados ilegales, la responsabilidad subsidiaria del Estado y la responsabilidad de personas naturales o jurídicas, que sin bien no hicieron parte de estas organizaciones, sí se beneficiaron de ellas o las apoyaron”.<sup>159</sup>

A su vez, se han percibido dificultades específicas con respecto a la etapa de conciliación prevista para el trámite del incidente, lo que, como ha señalado el Área de Justicia, lleva “a preguntarse si es realmente posible la conciliación en el incidente de reparación integral, si este acercamiento entre víctimas y postulados desborda la dinámica judicial y si, desde el principio del incidente, existen obstáculos insalvables que en términos de reparación le restan a esta etapa procesal la posibilidad de generar algún efecto concreto y loable. Se trata de temas arduos que, en una etapa procesal final, ilustran todas las dificultades que atraviesa el proceso; pero el incidente revela, también, el enorme esfuerzo del sistema judicial para darle contenido a dicho proceso y a las exigencias de las víctimas”.<sup>160</sup> Por tanto, hay quienes consideran que,

“haberle asignado al aparato judicial de Justicia y Paz la reparación integral de las víctimas a sabiendas de que se trata de cientos de miles de personas, está teniendo serias consecuencias tanto en la persecución penal de los crímenes como en la satisfacción del derecho a la reparación en el escenario judicial. Existen al menos dos tensiones que están condicionando la persecución y la reparación judiciales, debidas al arreglo institucional que le asigna a los procesos penales especiales la reparación de las víctimas y que vincula la satisfacción del derecho a la reparación con la responsabilidad penal individual del perpetrador.

---

<sup>157</sup> Artículo 17 del Decreto n° 3391 de 2006.

<sup>158</sup> Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, pp. 199-211.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 203-204.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 212.

La primera tensión se da entre garantizar una reparación pronta para las víctimas y desarrollar una investigación comprensiva que permita dar cuenta de crímenes de sistema. La segunda tensión se da entre satisfacer el derecho a la reparación de acuerdo con los estándares judiciales (incluso domésticos) y

68

garantizar que pueda haber reparación para las cientos de miles de víctimas que han acudido a los procesos judiciales de justicia y paz (230.000 a la fecha).<sup>161</sup>

Precisamente son éstos los debates que ameritan una regulación clara y coherente, que limite el margen de actuación judicial y responda, de la forma más integral posible, los diferentes retos que la reparación de violaciones masivas a derechos humanos le impone al proceso de Justicia y Paz.

Los debates expuestos, por su parte, también han generado una polémica discusión con respecto a las competencias que tiene la sala de conocimiento en Justicia y Paz con respecto a las reparaciones. Así, por ejemplo, en la sentencia de segunda instancia, proferida por la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso parcial contra Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino”, y Uber Enrique Bánquez Martínez, alias “Juancho Dique”, la Corte Suprema de Justicia se refirió explícitamente a esta situación, manifestando no desconocer que con la reparación judicial a las víctimas contemplada en la Ley 975 de 2005, la sala de conocimiento está revestida de facultades para ordenar en la sentencia las medidas necesarias y correspondientes de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición, así como las medidas de reparación colectiva para las víctimas de las conductas punibles de que se trate. Dicha competencia se encuentra legalmente establecida, entre otros, en los artículos 8, 43 y 45 de la Ley 975 de 2005, así como en los artículos 15 y 17 del Decreto n° 3391 de 2006.

No obstante lo anterior, la Sala Penal indicó que la adopción de tales medidas puede comprometer en su materialización a entidades estatales, por lo que surge el interrogante de si la autoridad judicial dentro del proceso de Justicia y Paz puede “ordenar” a estas entidades su ejecución, tal como se dispuso en la sentencia de primera instancia impugnada. Ante esta pregunta, la Sala señaló que la respuesta es negativa, toda vez que “tal proceder resquebraja el postulado de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, fundante y estructural del Estado Democrático de Derecho al que adscribe la misma Carta Fundamental en su artículo primero, por lo que no puede el juez, bajo ninguna circunstancia, arrogarse funciones que constitucionalmente no le son deferidas”.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Catalina Díaz y Camilo Ernesto Bernal, “El diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: una evaluación preliminar”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y DeJusticia, Bogotá, 2009, p. 616.

<sup>162</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicado n° 34547 del 27 de abril de 2011, M.P. María del Rosario González de Lemos.

En ese sentido, estimó que la manera de conciliar el principio de separación de poderes con el deber de garantizar los derechos de las víctimas y las facultades de las autoridades judiciales dentro del régimen transicional de Justicia y Paz, cuando las medidas de reparación de que se trate involucren a entidades del Estado es “exhortarlas para su cumplimiento”.<sup>163</sup> Por tanto, la Sala procedió a aclarar que en el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por ejemplo, que sirvió de fundamento a la Sala de Justicia y Paz para ordenar la adopción de tales medidas, se trata de fallos de responsabilidad en el marco de la jurisdicción contemplada por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, suscrita y ratificada por el Estado colombiano, por lo que resulta connatural a esta instancia, el que contenga este tipo de órdenes y mandatos, todos los cuales se suscriben en virtud de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, otorgada por el mismo Estado, por lo que sus fallos surten efectos vinculantes para los Estados parte en litigio.<sup>164</sup>

Así las cosas, la Corte estimó conveniente y necesario modificar el numeral séptimo de la parte resolutive del fallo impugnado, en el sentido de que todas aquellas medidas de rehabilitación, satisfacción, no repetición y colectivas por medio de las cuales se impartían órdenes a las diversas autoridades estatales se debían entender como exhortaciones para su cumplimiento, excepción hecha de las medidas de satisfacción de carácter simbólico y de no

69

repetición, para las cuales el Tribunal ostenta expresa facultad, de conformidad con el artículo 48, numerales 4, 6 y 8 de la Ley 975 de 2005.<sup>165</sup>

Tal potestad, sin embargo, y así lo entendió la Sala, no es óbice para que las autoridades judiciales en el contexto transicional establezcan medidas a cargo de las diversas autoridades estatales, necesarias para cumplir con el presupuesto de reparación integral de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, por el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, para lo cual podrá requerir informes periódicos a tales entidades orientadas a supervisar su ejecución.<sup>166</sup>

En ese mismo orden de ideas, la Sala Penal revocó lo pertinente a los plazos establecidos por el Tribunal para el cumplimiento de las obras públicas ordenadas en el fallo, pero instó a las entidades correspondientes para que lleven a cabo su ejecución en un plazo razonable, pues indicó que sólo así se tendrán por satisfechas las garantías de restitución, rehabilitación, satisfacción y de no repetición dirigidas a mitigar el daño ocasionado con las infracciones.<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

En igual sentido, la Sala de Casación Penal revocó parcialmente el numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia impugnada, en cuanto otorgó un término de seis meses al Fondo de Reparación a las Víctimas para el pago de las indemnizaciones. Ello, puesto que, aun cuando indicó que entendía la preocupación de las víctimas por procurar que el pago de las indemnizaciones se hiciera en el menor tiempo posible, no compartía la postura contenida en el fallo de primera instancia “en el sentido de imponer un plazo de seis (6) meses al Fondo de Reparación a las Víctimas para que a partir de la ejecutoria del fallo efectúe el pago en favor de las víctimas, ni la pretensión del recurrente orientada a su reducción”. Lo anterior, toda vez que “en el régimen transicional de justicia y paz el pago de las indemnizaciones económicas a las víctimas, una vez proferido y ejecutoriado el fallo, no depende de los postulados, pues los bienes ofrecidos para tal efecto ingresan a la cuenta del Fondo de Reparación a las Víctimas, como lo indica el inciso segundo del artículo 44 de la Ley 975 de 2005”.<sup>168</sup>

No obstante, la Corte Suprema reconoció que sí surge, con el fallo debidamente ejecutoriado, la obligación pura y simple para dicha entidad de entregar, en el menor tiempo posible, las indemnizaciones decretadas a las víctimas.<sup>169</sup>

Sin duda, la discusión que la Corte Suprema pone de manifiesto sobre la competencia de la sala de Justicia y Paz, no es un mero debate formal de competencias. Por el contrario, es una verdadera discusión de fondo, sobre qué medidas puede ordenar la sala de conocimiento para dar garantía real al derecho a la reparación de las víctimas. Así, aun cuando se entiende la posición de la Sala de Casación Penal, en el sentido de dar primacía a las competencias formales otorgadas por la Ley 975 de 2005 a la Sala de Justicia y Paz, es importante considerar que los mismos tribunales internacionales en algunas ocasiones sí han planteado la posibilidad de que ciertos órganos de derecho internacional asuman potestades implícitas a sus competencias, que no están necesariamente establecidas en una convención de forma expresa, con el fin de dar pleno cumplimiento a las funciones para las cuales fueron creadas.

Así, por ejemplo, a través de un concepto denominado teoría de las competencias implícitas, se establece que los órganos internacionales no sólo poseen las competencias expresamente previstas en su tratado constitutivo (competencias expresas), sino también aquellas que resulten necesarias para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos (competencias implícitas). De otro lado, esta teoría se fundamenta en la

jurisprudencia y la doctrina internacional puesto que, por ejemplo, tribunales como la Corte Internacional de Justicia han admitido la aplicación de esta teoría en los tratados constitutivos de ciertos órganos internacionales.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> *Ibidem.*

<sup>169</sup> *Ibidem.*

Como se ve, el debate sobre las competencias que tiene la Sala de Justicia y Paz no es neutro, por lo que es importante considerar los alcances de la sentencia de casación, en el sentido de revocar plazos y órdenes decididas por la Sala con el fin de dar efectividad al derecho a la reparación. Así, urge encontrar la justa medida entre aquellas decisiones que pueda llegar a tomar la Sala de Justicia y Paz sin exceder sus competencias, pero de forma tal que se garantice un efectivo cumplimiento a futuro de sus decisiones, lo cual pocas veces se lograría sin definir plazos y dar instrucciones concretas a determinadas instituciones. Todos estos aspectos son cuestiones que ameritan una regulación urgente, con el objetivo de dar una implementación real en la práctica, al derecho a la reparación integral de las víctimas.

Por otra parte, la Ley 975 de 2005, también consagra la posibilidad de que las víctimas sean reparadas a través del trámite del incidente de reparación, en caso de que no se hubiere “logrado individualizar al sujeto activo pero se compruebe el daño y el nexo causal con las actividades del Grupo Armado Ilegal Beneficiario por las disposiciones” de la Ley de Justicia y Paz. Para tal efecto, el Tribunal directamente o por remisión de la Unidad de Fiscalía, deberá ordenar la reparación a cargo del Fondo de Reparación.<sup>171</sup> De esta forma, la aplicación “del concepto de reparación en el marco del proceso de Justicia y Paz, se deriva de dos escenarios principales: i) El incidente de reparación integral por la vía ordinaria, del cual se tienen muy pocos casos (...). ii) El mecanismo previsto en la Ley 975 de 2005, Artículo 42.2, el cual está dirigido a garantizar la reparación integral de aquellas víctimas cuya situación y pretensiones se basan en hechos muy difíciles de reconstruir, especialmente por la imposibilidad de identificar al victimario”.<sup>172</sup>

No obstante, la implementación de este mecanismo tampoco ha estado exenta de dificultades en la práctica. Ello, puesto que, aun cuando “existen presupuestos normativos en la Ley 975 de 2005 y en el Decreto 3391 de 2006 que permitirían hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas por vía del artículo 42, las incongruencias en las decisiones judiciales, que establecen como requisito principal para acceder al incidente de reparación la declaratoria de responsabilidad del victimario, dificultan la efectividad de este mecanismo legalmente establecido”.<sup>173</sup>

#### **4. La reparación individual por vía administrativa**

De otro lado, a través del Decreto n° 1290 de 2008, el gobierno dispuso crear un programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, con el objeto de “conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a la expedición del presente decreto hubieren sufrido violación en sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley a los que se refiere el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 975 de 2005”.<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Juan Carlos Ochoa Sánchez: “Los órganos interamericanos de derechos humanos frente a las violaciones del derecho internacional humanitario, un análisis crítico de cómo opera el derecho de los derechos humanos”, Tesis para optar al título de abogado, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2001, p. 119 y ss. A modo de ejemplo, en la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia que tiene por título “Reparation of injuries suffered in service of the United Nations, Advisory Opinion: ICJ Reports 1949”, la Corte Internacional de Justicia puso de manifiesto que: “Según el derecho internacional, la organización debe ser considerada como poseyendo estos poderes que, a pesar de que no están expresamente enunciados en la Carta, son conferidos a la Organización como consecuencia necesaria, en tanto que esenciales para el ejercicio de las funciones de ésta”.

<sup>171</sup> Artículo 42 de la Ley 975 de 2005.

<sup>172</sup> “Mecanismos judiciales alternos de reparación a las víctimas”, en: *Conversatorios de Justicia y Paz*, compilación de memorias, MAPP-OEA, GIZ y CNRR, Bogotá, 2011, p. 41.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>174</sup> Artículo 1 del Decreto n° 1290 de 2008.

---

Este mecanismo pretende que el Estado repare de manera anticipada a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, en ejercicio del principio de solidaridad, y en atención a los parámetros de orden internacional, que señalan que la reparación debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido. El reconocimiento de las medidas de reparación a las que se refiere dicho programa no exige a la víctima acudir previamente a la vía judicial, así como tampoco agota las posibilidades de ser beneficiario de otros programas que completen el proceso de reparación integral a las víctimas.

En su artículo 2, el decreto define el concepto de reparación individual administrativa como “el conjunto de medidas de reparación que el Estado reconozca a las víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales, por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley; sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado”.<sup>175</sup>

Así las cosas, las disposiciones de dicho decreto se dirigen a la satisfacción de los derechos de las víctimas directas o indirectas que hubieren sufrido un daño como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley, para lo que, en su artículo 4°, dispone que “el Comité de Reparaciones Administrativas reconocerá y ordenará la ejecución, en cada caso particular, de las siguientes medidas de reparación, que serán de obligatorio cumplimiento por parte de los diferentes organismos del Estado: a) Indemnización solidaria, b) Restitución, e) Rehabilitación, d) Medidas de satisfacción, e) Garantías de no repetición de las conductas delictivas”.<sup>189</sup>

Este mecanismo de reparación, implica menos costos para las víctimas que aquellos que presenta la reparación a través del incidente de reparación judicial.<sup>176</sup> Sin embargo, para el caso de violaciones masivas de derechos humanos como las que se han producido en el contexto colombiano, parece más adecuado crear un sistema armónico que integre un programa administrativo de reparación individual y colectiva, con medidas no judiciales para satisfacer el derecho a la verdad y medidas judiciales encaminadas a garantizar el derecho a la justicia de las víctimas.<sup>177</sup>

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras avanza en este sentido, al ordenar, en su artículo 132, la reglamentación del “trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas”. Este reglamento, por su parte, “deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley”.<sup>192</sup>

## 5. La reparación integral en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

---

<sup>175</sup> Artículo 2 del Decreto n° 1290 de 2008. <sup>189</sup>

Artículo 4 del Decreto n° 1290 de 2008.

<sup>176</sup> En este sentido, se ha señalado que “resulta de poco incentivo para las víctimas someterse a las cargas probatorias del incidente de reparación, obteniendo como resultado montos equiparables a las reparaciones administrativas, en relación con el desgaste menor que implica este último trámite”. Catalina Díaz y Camilo Ernesto Bernal, “El diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: una evaluación preliminar”, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (editores), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, ICTJ y Dejusticia, Bogotá, 2009, p. 620.

<sup>177</sup> Una propuesta interesante para la creación de un programa administrativo de reparación colectiva en Colombia se encuentra en el siguiente documento: Catalina Díaz, “Elementos para un programa administrativo de reparaciones colectivas en Colombia”, en: Catalina Díaz (editora académica), *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*, ICTJ, Bogotá, 2010, pp. 269-317. <sup>192</sup> Artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

El Título IV de la Ley 1448 de 2011, correspondiente a la reparación de las víctimas, consagra en su artículo 69 las medidas de reparación que habrán de contemplarse en dicha norma, haciendo especial mención a las medidas contempladas en el anteriormente referido artículo 25.<sup>178</sup> En dicho capítulo se consagran, además, las disposiciones generales de restitución, tanto de tierras como de vivienda, y se indica que la restitución es “la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley”.<sup>179</sup>

En cuanto al asunto específico de la restitución de tierras, el artículo 75 establece quiénes son titulares del derecho a la restitución, indicando que pueden serlo “las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo”.<sup>180</sup>

Es importante adelantar que, tal como ha ocurrido en la implementación de la Ley de Justicia y Paz, la aplicación de las medidas de restitución contempladas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, deben estar acompañadas de garantías de seguridad para las víctimas, con el propósito de que no vuelvan a ocurrir hechos victimizantes. En este sentido, el artículo 70 de la Ley 1448 de 2011 dispone que el “Estado colombiano, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adoptar un programa integral dentro del cual se incluya el retorno de la víctima a su lugar de residencia o la reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles”.

---

<sup>178</sup> El artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 dispone, entre otros: “Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”.

<sup>179</sup> Artículo 71 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>180</sup> Artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

Por su parte, como se indicó con anterioridad, el artículo 76 contempla la creación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, como instrumento para la restitución de tierras, en el que se inscribirán “también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio”.<sup>181</sup>

En cuanto a la competencia para conocer de los procesos de restitución, y tras disponerse en el artículo 119 que “el Consejo Superior de la Judicatura, creará los cargos de Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras”, así como los demás que se vayan requiriendo para el cumplimiento de esta Ley, el artículo 79 establece:

“Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y

73

de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.

En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial”.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>182</sup> Artículo 79 de la Ley 1448 de 2011. Esta disposición ha generado numerosas polémicas, toda vez dispone la decisión de los procesos en única instancia, lo que puede ser contraproducente para las víctimas. Ello, a pesar de que el artículo 92 de la Ley 1448 de 2011 dispone la posibilidad de interponer el recurso de revisión.

---

Así mismo, y para tales efectos, se destaca la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, con el objeto fundamental de servir de órgano administrativo del gobierno nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la presente ley.<sup>183</sup> La creación de esta unidad, así como la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al cual se hizo alusión con anterioridad, puede ser una forma apropiada de propender por la colaboración interinstitucional y la colaboración armónica entre diferentes entidades estatales, con el propósito de realizar los fines de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, tal como lo dispone su artículo 26 con respecto a la colaboración armónica entre las mismas.

Como se ve, son muchas las novedades que en materia de reparación a las víctimas se contienen en esta nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, única en Colombia. Sin embargo, la aplicación de estas medidas novedosas deberá estar acompañada de cooperación interinstitucional, gran voluntad política y garantías de seguridad a la población, con el objetivo de que las mismas tengan verdaderos efectos reparadores y no sean, simplemente, buena voluntad plasmada en papel.

De igual forma, a pesar de los avances en materia de creación de mecanismos para dar efectividad al derecho de reparación de las víctimas con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –especialmente con el establecimiento del enfoque transformador de la reparación referido en anteriores apartes–, persiste la falta de coherencia tanto interna como externa entre la Ley y los demás mecanismos de reparación contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, por lo que no hay claridad sobre qué ruta de reparación podría ser la más adecuada en los casos concretos, creando gran confusión para las víctimas, lo que se podría traducir en mayores costos y decepción de las expectativas para las víctimas. Por tanto, urge la creación de un sistema general de reparación integral en el contexto de justicia transicional colombiano.

#### **IV. Reflexión en torno a aspectos especialmente críticos relacionados con la reparación**

A lo largo del presente texto, se han reseñado aspectos críticos que han acompañado el desarrollo normativo y jurisprudencial relacionado con la reparación, al mismo tiempo que se han analizado aspectos puntuales respecto de diversos retos que presenta la garantía de este derecho en el contexto de justicia transicional colombiano. En el presente acápite, se adelantará una reflexión que da cuenta de aspectos muy particulares que tienen incidencia en una política general de reparación. Así, como se ha visto, el texto está escrito en clave sistemática, es decir, recabando en la importancia de dar paso a un sistema coherente de reparación, en el cual las distintas vías tengan un núcleo común y no se cause dispersión en su uso. Pero también, un sistema requiere sentido de realidad: que no se haga retórica con los posibles alcances de la reparación.

En este sentido, se requiere claridad, orden y una regulación integral en el manejo de fuentes y en la argumentación en función de la reparación como *telos* en un sistema de justicia transicional. Las siguientes

---

<sup>183</sup> Artículos 103 y 104 de la Ley 1448 de 2011.

reflexiones apuntan en esta dirección, reconociéndose, por supuesto, que son temas arduos y que requieren un debate serio y depurado, que apenas está teniendo lugar en el país.

### I. Una coincidencia perversa: las víctimas y los entornos más vulnerables

Hay esfuerzos muy interesantes que se han hecho en función de nuevos conceptos de reparación que puedan apoyar empresas de reparación más consistentes. Se ha destacado en el presente documento, por ejemplo, de manera especial, los esfuerzos implementados por investigadores de DeJusticia que, a partir sobre todo de la noción de “reparación transformada”, tal como se ha reconstruido, han avanzado en ofrecer claridad al tema de la reparación y a su especificidad en el caso colombiano.

El Área de Justicia del Observatorio, también ha hecho relación en sus informes, desde hace un tiempo considerable, al punto de partida similar de los esfuerzos mencionados, que es el hecho fundamental de que, en una gran mayoría de casos, las víctimas de los delitos coinciden con ser las personas más humildes y desprotegidas de un Estado ausente o caótico. Se trata de sujetos de derechos a los cuales por tradición se les han negado los mismos y que ven su situación aún más agravada por los crímenes de los cuales son víctimas.<sup>184</sup>

Ello explica, de alguna manera, la extensión de la actuación y el protagonismo exacerbado de la sala de conocimiento de Justicia y Paz, por ejemplo en el caso emblemático de Mampuján, cuando los magistrados, que a pesar de ser magistrados en un tribunal penal, extendieron su trabajo y se convirtieron en una especie de jueces penales, administrativos o civiles: todo al mismo tiempo. Hubo momentos en los cuales la sala de conocimiento parecía más la Corte Constitucional en pleno en una audiencia de seguimiento de temas de desplazamiento forzado, para citar este caso. Se trataría, en principio, de situaciones en las cuales el derecho penal invade todos los ámbitos del derecho y se introduce en el ámbito de las políticas públicas.<sup>185</sup>

Tal como se señaló anteriormente, desde un primer momento el Área de Justicia del Observatorio cuestionó esta situación, no con sentido crítico necesariamente, pero indicando que desde la noción de reparación, se estaba traspasando las fronteras de los ámbitos de políticas públicas. Las preguntas que nos hicimos desde el principio, fueron, por ejemplo: ¿puede un juez penal, incluso en clave transicional, llamar a una especie de rendición de cuentas a un alcalde elegido popularmente y que no tuvo nada que ver con una masacre o hechos ocurridos diez o más años antes?, ¿puede y debe la sala de conocimiento exigir cuentas a alcaldes o gobernadores, e indagar en el presupuesto de un municipio donde ocurrió una masacre, para constatar si existen los recursos que son necesarios para “reparar” a víctimas de desplazamiento forzado? Estas preguntas se hicieron todavía más complejas, cuando se constató que las víctimas, en sede de reparación, solicitan toda clase de cuestiones atinentes a la administración pública: construcción de carreteras y escuelas, mejoras en viviendas, etc.

Pero estos hechos, que han sido además cuestionados y criticados en diversos foros y debates, también se explican, de alguna forma, por la coincidencia terrible que ha sido enunciada, es decir, por el hecho de que gran parte de los lugares donde se cometieron los crímenes son, al mismo tiempo, los lugares en los cuales el dolor de

---

<sup>184</sup> Ver, al respecto: Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, *Tercer informe, Parte I - El proceso penal de Justicia y Paz desde la práctica cotidiana: síntesis y diagrama de flujo*, CITpax, Madrid-Bogotá, septiembre de 2010, en: [http://www.toledopax.org/uploads/Tercer\\_Informe\\_CITpax\\_Observatorio\\_DDR\\_Ley\\_Justicia\\_Paz\\_septiembre\\_2010.pdf](http://www.toledopax.org/uploads/Tercer_Informe_CITpax_Observatorio_DDR_Ley_Justicia_Paz_septiembre_2010.pdf).

También se encuentran referencias en la introducción de reciente monográfico comprensivo del proceso de Justicia y Paz, Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, p. 12.

<sup>185</sup> Para más información sobre esta situación, ver: Alejandro Aponte Cardona (director del Área de Justicia), *El proceso penal especial de Justicia y Paz: Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Monográfico n° 2, Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz, CITpax, Madrid-Bogotá, 2011, pp. 199-211.

ser víctima se suma al dolor inveterado de ser los más pobres y olvidados (lo que no justifica, por supuesto, algunas actuaciones de ciertos apoderados de víctimas que adelantan toda clase de pretensiones, a despecho de

75

cualquier realidad o posibilidad, generando falsas expectativas y toda clase de problemas para el proceso penal). Es un hecho que, justo por las posibles decepciones frente a las dimensiones de la reparación, debe no obstante, regularse, acotarse: no se puede hacer retórica con la reparación, prometiendo, desde el derecho penal, acciones estatales que están sujetas a las más diversas decisiones o circunstancias, todas ajenas a los jueces penales.<sup>186</sup>

## **2. La posible *criminalización de la reparación: reclutamiento ilegal y trata de personas como ejemplos***

El Área de Justicia ha insistido de manera permanente en los límites del juez penal frente a las demandas de las víctimas y de sus apoderados muy particularmente, que exceden los límites propios de la reparación y se insertan en temas complejos de políticas públicas. Pero justo por este hecho fundamental, adquieren sentido esfuerzos que, desde la reparación, tienen en cuenta la coincidencia que se manifiesta. Estos esfuerzos deben respetar siempre, y en todo caso, los límites del derecho penal.

Al mismo tiempo, el derecho penal debe colocarse límites a sí mismo, cuando, como sucede en tantos casos, aquellas personas que son víctimas de delitos atroces pueden convertirse, por fuerza de las circunstancias, en potenciales sujetos activos de otros delitos. En otras palabras, así como se deben preservar los límites –en sede penal–, entre el ámbito de reparación y las decisiones de políticas públicas, tanto más se deben preservar los límites ante la criminalización de aquellas personas que, si bien pueden eventualmente cometer delitos son, ante todo, víctimas de delitos atroces. Lo que no quiere decir, por supuesto, que tras la condición de víctimas se tejan excusas para la comisión de conductas delictivas.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> A pesar de lo expuesto, es importante aclarar que los jueces penales de Justicia y Paz, han hecho con este procedimiento ampliado, una gran labor pedagógica, instando a las autoridades para que adelanten acciones propias de políticas públicas, justo en territorios donde se confunden las víctimas con sujetos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad para poder ejercer sus derechos.

<sup>187</sup> Para un análisis detallado de la confusión de las políticas públicas, en el contexto de crímenes internacionales, como es el caso del reclutamiento ilegal de menores, se permite la remisión al texto de Alejandro Aponte, *Persecución penal de crímenes internacionales: diálogo abierto entre la tradición nacional y el desarrollo internacional*, Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad-Adenauer, Bogotá, 2010, especialmente, pp. 165 y ss.

Lo que se subraya es el hecho de que la condición de pobreza, al lado de la condición misma de ser víctima de delitos como el desplazamiento forzado, por ejemplo, coloca a las víctimas en circunstancias extremas que potencializan la opción de comisión de crímenes: en su protección pueden contribuir o coincidir, en lógica transicional y teniéndose en cuenta la idea de “reparación transformadora desde abajo”, acciones de reparación y acciones de políticas públicas. Es incluso más coherente y más exigente para el derecho penal esta autorestricción de no castigar a quienes son ante todo víctimas, que promesas retóricas sobre reparaciones que no pasan por decisiones de jueces penales.

Incluso temas límites, como es el caso de la coincidencia, en el ámbito del reclutamiento ilegal de menores, para citar un ejemplo, entre el haber sido víctimas del reclutamiento con el ser verdugos y haber cometido crímenes, deben ser trabajados evitando la criminalización de la política social frente a ellos o, puede sugerirse esta idea, evitando criminalizar acciones de reparación frente a ellos. Es decir, en el contexto de políticas propias de DDR, se debe actuar teniendo en cuenta, ante todo, que se trata de víctimas, así hayan cometido crímenes. Al mismo tiempo, por supuesto, se debe trabajar en la reconstrucción de tejido social en los lugares donde se cometieron los crímenes; igualmente, se debe actuar en función de la reparación de las víctimas que los jóvenes reclutados generaron. Son acciones que se deben armonizar, de modo que las acciones de DDR se compatibilicen con acciones de reparación de las víctimas. Es un aporte concreto a la reconstrucción de tejido social, a la creación de ciudadanía.

De esta forma, así como en acciones proactivas, se deben respetar fronteras entre la reparación y las tareas que en todo caso le corresponden al Estado, o establecer puentes entre las dos acciones, teniendo en cuenta siempre a

las víctimas y a la realidad del país, esta misma realidad debe ser fundamental al preservar los límites del derecho penal: en última instancia, así como se debe evitar de manera general la criminalización de las políticas públicas, se debe evitar la criminalización de las acciones de reparación. Es decir, donde se debe actuar reparando a las víctimas más débiles porque pueden convertirse en sujetos activos de delitos, no se puede, al contrario, esperar para actuar a través del castigo cuando se han cometido delitos.

Se trata de variables que se deben tener en cuenta para procesos de construcción de acciones de reparación, en la lógica del actuar “desde abajo”, en función de las víctimas. Tanto más, como es el caso del reclutamiento ilegal, cuando en los mismos territorios donde residen o han residido las víctimas y que son territorios deprimidos o abandonados por el Estado, suelen coincidir víctimas y victimarios. Es decir, los dos vienen de los mismos escenarios: en estos escenarios deben coincidir acciones de políticas públicas, acciones de reparación y el derecho penal con sus límites y autorrestricciones. Es un hecho que se constata como terrible y que agrava más aún la coincidencia que se estudia: en muchas ocasiones, víctimas y victimarios provienen de los mismos lugares deprimidos y abandonados.

El caso de la trata de personas en escenarios de conflicto armado es, al igual que el caso del reclutamiento, un caso especialmente conflictivo: los grupos armados ilegales esclavizan a personas que son objeto de todo tipo de vejámenes, tras haberlas arrancado de sus entornos sociales y culturales; éstas pueden ser, a su vez, sujetos activos de conductas delictivas. Y, no obstante, tienen que ser consideradas por el derecho penal y por el derecho en general, ante todo como víctimas: si se las sanciona por la comisión de conductas delictivas, abstrayendo el hecho de ser víctimas de la trata de personas, se produce un efecto perverso que es la doble victimización; además de producirse, desde luego, la criminalización de la política social y la prevalencia de la política criminal sobre acciones de política social.<sup>188</sup> Esta consideración es particularmente importante en aquellos casos en los cuales, como de hecho ocurre, las víctimas de la trata de personas son obligadas a cometer crímenes, para citar algunos casos, relacionados con el narcotráfico o con la falsificación de documentos.

### **3. El efecto contraproducente de pensar la reparación en lógica penal y criminalizante**

Ahora bien, no obstante lo dicho, pensar en la reparación en lógica criminalizante, es también otra forma de criminalizar la reparación. Ésta no se da tan sólo, como se ha advertido, por el hecho de que en vez de reparar se castigue a quienes pueden ser sujetos activos de delitos, sino que también tiene lugar cuando se exagera el derecho penal a nombre de la reparación. Es decir, cuando la respuesta penal exacerbada, sin atenerse a ningún principio, forzada a expandirse sin ningún límite, a nombre de la justicia como absoluto y de la víctima como absoluto, se confunde con la reparación; cuando la reparación se convierte en una forma absoluta de justicia valorativa. Así no habría equilibrios en la triada verdad, justicia y reparación, sino que, en nombre de la justicia vindicativa, se absorbe la reparación, se criminaliza la misma y, como consecuencia perversa, ni se sanciona ni se repara; es decir, se traiciona a las víctimas.

Al respecto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un esfuerzo muy interesante para desdramatizar, desde el punto de vista penal, el tema de la reparación: el Estado asume directamente la reparación y ésta no depende de la actividad de la justicia penal. Esto es tanto más importante, cuanto que en delitos como el desplazamiento forzado, tal como el Área de Justicia lo ha recalado, existen miles de víctimas sin que se conozcan sujetos activos de las conductas. Ligar aquí sanción penal con reparación, es dejar a las víctimas sin reparación. Lo que no quiere decir, por supuesto, que no se avance con los procesos penales, arduos en sí mismos y que exigen, por ejemplo, la aplicación de figuras dogmáticas como el dolo eventual y la autoría mediata en estructuras o aparatos de poder. Pero lo que se debe evitar es restringir la reparación a los procesos penales; hay que darle consistencia a la triada verdad, justicia y reparación, buscando los equilibrios necesarios.

### **4. Conflicto armado interno y sentido de realidad**

---

<sup>188</sup> Para ahondar en el caso de la trata de personas como delito ligado a crímenes internacionales y los efectos devastadores que causa en escenarios de conflicto armado, ver el texto inmediatamente citado de Alejandro Aponte, especialmente pp. 204 y ss.

El punto de partida de esta reflexión, es tener en cuenta siempre el principio de realidad, las posibilidades reales de los diversos ámbitos normativos y de las propias instituciones en procesos de reparación. En esta dirección, otro hecho fundamental que se debe tener presente y que de hecho constituye la base de nuestra reflexión, es la existencia y permanencia del conflicto armado interno. En todo caso, de la permanencia de una violencia social y política degradada, con nuevos actores como las denominadas bandas emergentes que generan nuevas víctimas, incluso en territorios ya de hecho agobiados por una violencia endémica. Al mismo tiempo, la permanencia del narcotráfico, hecho que demuestra, de otra parte, la guerra perdida contra las drogas, así como el impacto cada vez mayor de este fracaso sobre la vida de personas inocentes.

Así, a la coincidencia fundamental que se ha reseñado, se añade el hecho de que el conflicto armado agrava aún más la situación en la que miles de víctimas de graves delitos –como son en especial los crímenes internacionales–, al mismo tiempo que son personas especialmente vulnerables por su contexto de pobreza y de abandono, lo son aún más por la permanencia del conflicto armado, cada vez más degradado, despolitizado y con impacto directo sobre la población civil. Es allí donde Colombia debe generar su propia metodología y técnica para la reparación; es allí, para hablar un lenguaje cada vez más utilizado, donde el país debe generar sus propios estándares; es allí, por supuesto, donde aquella propuesta interesante de construir sistemas de reparación “desde abajo” adquiere un sentido más renovado y realista. Lo que se debe evitar son disfunciones: reparar como si se estuviera en una situación de postconflicto o de paz lograda, cuando se está en medio del mismo. Hay que tener siempre en cuenta las restricciones que ello impone.

## **5. La necesaria autorrestricción del Sistema Interamericano en función del principio de realidad**

En otro aparte del texto, se ha hecho referencia al Sistema Interamericano y a sus aportes interesantes y fundamentales en la discusión que hemos planteado en materia de la garantía del derecho a la reparación integral. En las siguientes líneas, por su parte, se hará referencia puntual a hechos y decisiones que en ocasiones pueden causar efectos contraproducentes respecto de los alcances de la reparación. Basta aquí hacer alusión a ciertos ejemplos de decisiones que revelan los problemas de la reparación, cuando ésta se estrella, literalmente, con realidades complejas.

Por ejemplo, a la fecha de cierre de este informe, finales de agosto de 2011, el Estado colombiano no ha podido dar cumplimiento a una de las medidas de reparación ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia relacionada con el caso de la masacre de Pueblo Bello. El dinero existe, de hecho el Estado colombiano tiene un rubro destinado específicamente para el cumplimiento de sentencias; de igual forma, existe la voluntad de las instituciones que deben desarrollar las medidas impuestas, pero el problema, fundamentalmente, ha surgido respecto de la decisión de la Corte con respecto a la construcción de un monumento en memoria de las víctimas de una masacre terrible que tuvo lugar en el municipio.<sup>189</sup>

Se hace alusión entonces a la figura de la reparación simbólica, cuyas bondades no se cuestionan; de hecho, en el mundo entero se ha utilizado y permite avanzar respecto de la mera reparación económica y se inserta directamente en la constelación de la memoria. No obstante, el monumento, que podría tener un costo muy elevado, de acuerdo con el caso concreto, debe ser colocado en un pequeño poblado que carece de los mínimos servicios, como es el caso, por ejemplo, de un adecuado sistema de acueducto, al mismo tiempo que carece de toda suerte de necesidades básicas. Se presenta aquí la tensión entre acciones de reparación obligatorias y las

---

<sup>189</sup> Corte IDH, caso de la “Masacre de Pueblo Bello v. Colombia”, sentencia del 31 de enero de 2006, fondo, reparaciones y costas. Establece el párrafo correspondiente: “278. El Estado deberá construir un monumento apropiado y digno para recordar los hechos de la masacre de Pueblo Bello, como medida para prevenir que hechos tan graves ocurran en el futuro. Dicho monumento deberá ser instalado en un lugar público apropiado en Pueblo Bello, dentro del año siguiente a la notificación de la presente Sentencia”.



circunstancias concretas de una población. Es un ejemplo concreto de la coincidencia desafortunada que se ha comentado.

La discusión interesante que se plantea es la siguiente: ¿es consistente construir un monumento en memoria de las víctimas, en un lugar que carece de servicios mínimos?, ¿acaso no sea mejor usar el dinero para adelantar la construcción de infraestructura mínima, bien sea en educación o en servicios públicos, por ejemplo? Por supuesto que tienen plena razón quienes afirman que la reparación es independiente de las obligaciones estatales no cumplidas y que el abandono del territorio no suplente el hecho concreto de una acción de reparación contenida en una sentencia. Sin embargo, la pregunta sigue en pie y puede ahondarse aún más: ¿qué impacto generará el monumento y sus costos en aquellas personas pobres, desde luego, que no fueron víctimas directas o indirectas de los hechos?, ¿no creará acaso distorsiones en las relaciones entre los habitantes?

En un texto ya citado de 2008, interesante sobre los efectos de la reparación, redactado por abogadas con experiencia directa en los avatares del cumplimiento de esta sentencia, se indican, de manera premonitory, las dificultades que la construcción del monumento podría acarrear.<sup>190</sup> Frente a ello, quizá sea pertinente introducir la siguiente pregunta: ¿sería factible adelantar posibles soluciones creativas para este caso, como por ejemplo la construcción de una escuela y que a ésta, con todos los efectos simbólicos que ello pueda contener, se le coloque una placa conmemorativa de la masacre, o construir una biblioteca con una placa muy dicente, o un centro cultural que también contenga una placa conmemorativa? En todo caso, la adopción de medidas alternativas a lo ordenado, tal como además lo señala el texto de las autoras citado, no son tampoco una novedad ante el Sistema.

Debe, además, agregarse que para la construcción del monumento, ya que se trata de un predio extenso, se debe cambiar el lugar donde se quiere erigir, con todas las consecuencias y demoras que ello implica (más allá, por supuesto, del hecho cierto de que la burocracia estatal de un Estado ausente, agrava más aún la coincidencia enunciada y fragiliza más las víctimas, así como fragiliza aquellos funcionarios estatales que con toda la voluntad quieren dar cumplimiento). Es de esperar una pronta solución consensuada para este tema específico y es interesante tener en cuenta que el Estado, de manera concertada con las víctimas, ha avanzado en el cumplimiento de otras medidas de reparación ordenadas en dicha sentencia, como es el acto público de reconocimiento de responsabilidad.<sup>191</sup>

Otro caso complejo, al cual se hace referencia genérica en este escrito y en el cual se reúnen las situaciones anunciadas como coincidencia, tiene que ver con el caso del asesinato, por parte de agentes estatales, de un conocido líder indígena. Una de las medidas ordenadas tiene que ver con la beca o estipendio de estudios para la hija del líder asesinado. Por gestiones institucionales, apoyadas por los representantes, se matriculó a la víctima en una universidad privada. No obstante, como reza en el párrafo 12 de la Resolución de cumplimiento del 21 de febrero de 2011, “se permite solicitar (...) a los representantes de la víctima que realicen un acompañamiento permanente a la beneficiaria en su proceso estudiantil (...) teniendo en cuenta que la estudiante presenta un alto

---

<sup>190</sup> Se trata de un texto importante pues, más allá del caso específico de Pueblo Bello, enuncia dificultades muy concretas para dar cumplimiento a las sentencias de la Corte. Juana Acosta y Diana Bravo Rubio, *El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Énfasis en la experiencia colombiana*, en: *Revista Internacional Law*, Universidad Javeriana, No. 13, noviembre de 2008, pp. 323-362. Decían entonces las autoras: “Por ejemplo, la elección del lugar en el cual se construirá el monumento, siempre y cuando se trate de lugares análogos y se haya decidido la ciudad o municipio de su instalación, no debería suspender la construcción del monumento. Lo mismo ocurriría, *inter alia*, con los materiales para la construcción. En cambio, dificultades en la negociación de la estructura misma del monumento, sí podrían afectar la finalidad de la medida y deberían ser tenidas en cuenta para una posible suspensión en la ejecución de la medida, hasta tanto no haya un acuerdo entre las partes”.

<sup>191</sup> Véase, a propósito, la Resolución de supervisión cumplimiento de la Corte IDH a esta sentencia, del 9 de julio de 2009. <sup>207</sup> Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 21 de febrero de 2001, caso “Escué Zapata v. Colombia”, supervisión de cumplimiento de la sentencia, párr. 12.

grado de inasistencia a las clases inscritas, no contesta las llamadas que le hacen a su teléfono celular, ha perdido varios de los exámenes académicos realizados y no ha asistido a las citas semanales de acompañamiento que realiza un profesional de la universidad con el fin de ayudarla a su adaptación y refuerzo académico”.<sup>207</sup>

Es decir, parece que la medida no tiene un rendimiento esperado y, para ello, se deben tener muy en cuenta las circunstancias del entorno, al mismo tiempo que es necesario adelantar auténticas acciones de pedagogía sobre los contextos sociales donde se cumplen las medidas y ello es responsabilidad de todos los involucrados. Es un tema inclusive de carácter internacional: en muchos casos se apoya a personas perseguidas o exiliadas, pero se las lleva a contextos en los que no logran adaptarse. Como se dice, es una tarea de las instituciones, de los peticionarios y también, y por supuesto, del Sistema Interamericano, sobre todo en el ámbito interesante de las denominadas “soluciones amistosas”, para dar paso a un sistema de reparaciones más consistente y realmente reparador.

Podría agregarse, además y respecto del caso, que los recursos destinados para el estudio del mayor número de personas, sobre todo de sectores más vulnerados, aumentados hoy por ejemplo por políticas interesantes del ICETEX –institución colombiana encargada de los créditos y hoy estipendios que subvencionan a estudiantes–, deben coincidir con medidas de reparación que se concreten en becas y apoyos, y así la política social iría más de la mano de políticas de reparación, sin romper el principio de igualdad, ni generar malas recepciones de las medidas, en entornos sociales compuestos por quienes no son víctimas. Es de esperarse que, en este caso particular, la persona reparada asuma con responsabilidad la contrapartida de la acción de reparación.

## **6. Conflicto armado interno y Sistema Interamericano: ajustes normativos a realidades fácticas**

También hay que hacer referencia al siguiente hecho: de una forma muy interesante, la Corte Interamericana, aunque la Comisión ha sido más enfática en ello, ha desarrollado una jurisprudencia para fallar casos muy propios de la situación colombiana –aunque también lo ha aplicado para otros países–, en virtud de los cuales se tienen en cuenta normas del derecho internacional humanitario para interpretar artículos de la Convención Americana, a pesar de que esta última no hace referencia explícita a esta posibilidad. Desde el respeto al derecho a la vida en condiciones especiales, apoyado en la dignidad, la Corte ha ampliado el ámbito de regulación de las normas –que rigen en principio para la paz–, y le ha dado consistencia a la tematización de casos que han ocurrido en situación de guerra.<sup>192</sup>

No obstante, cuando se definen las medidas de reparación, éstas no siempre coinciden con el punto de partida que es la existencia del conflicto armado y se proponen exigencias que pueden ser las propias de un país con una paz consolidada. Así, a despecho de un punto de partida muy interesante, porque permite, además, observar las características de los derechos en situaciones de emergencia, se puede invalidar todo el ejercicio, en el caso concreto, de las medidas de reparación que, por la misma situación de conflicto armado, se tornan difíciles de cumplir. Es el contexto, como lo ha establecido el Área de Justicia desde sus primeros informes, aquello que le da sentido, no sólo a la persecución penal más consistente de crímenes internacionales, sino que es el mismo contexto el que le da sentido también a las medidas de reparación.

Por ejemplo, en diversas sentencias se ordena que el Estado encuentre los cadáveres de personas que han sido desaparecidas en un contexto específico. Pero, al mismo tiempo se sabe, por los más diversos medios, que las personas –como fue una práctica macabra de grupos paramilitares–, fueron lanzadas a diversos ríos o desaparecidas de diversas formas. Si la medida de reparación, en sede de justicia, es la obligación de encontrar

---

<sup>192</sup> Para un estudio en detalle de este proceso, ver el trabajo de Alejandro Aponte, “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario: una relación problemática”, en: Kai Ambos, Ezequiel Malarino, Gisela Elsner (editores), *Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, fundación Konrad-Adenauer, entre otras, Montevideo, 2010, pp. 125-170.

cuerpos que no se pueden encontrar fácticamente, el Estado aparecerá siempre incumpliendo las sentencias. En el caso de los 19 comerciantes, para citar un ejemplo entre otros, por unanimidad dice la Corte: “el Estado debe efectuar, en un plazo razonable, una búsqueda seria, en la cual realice todos los esfuerzos posibles para determinar con certeza lo ocurrido con los restos de las víctimas y, en caso de ser posible, para entregarlos a sus familiares, en los términos de los párrafos 270 y 271 de la presente Sentencia”.<sup>193</sup>

En este sentido, es muy interesante que la Corte haga relación a tomar medidas en “plazo razonable” y al hecho de adelantar una búsqueda “seria”. En estos dos conceptos se juega la posibilidad del cumplimiento.<sup>194</sup>

A propósito, se debe tener siempre en cuenta el trabajo que ha adelantado la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, en el proceso de hallazgo de cadáveres y la entrega de decenas de cuerpos a las familias. Estas entregas, según se ha narrado al Área de Justicia por diversos fiscales, se ha hecho incluso en territorios donde ha permanecido vigente el conflicto armado interno. Y esas son las condiciones que debe tener en cuenta la Corte Interamericana. Además, el hallazgo de los cuerpos ha estado ligado al tema central de la desmovilización: si ésta no hubiera tenido lugar, en territorios controlados por sustitutos privados de agentes estatales el hallazgo de cuerpos habría sido improbable. Por eso el tema del conflicto armado es siempre el tema de fondo en estas discusiones sobre mecanismos de justicia transicional.

Es de rescatar, finalmente, respecto de la cuestión especialmente dramática de la desaparición forzada, la importancia cada vez mayor que tiene en el país el tema del hallazgo de desaparecidos y el impulso a los más diversos programas de apoyo por agencias internacionales, así como el trabajo denodado de organizaciones de derechos humanos y de funcionarios estatales comprometidos. En agosto de 2011, con ocasión del día mundial contra la desaparición forzada, se hizo hincapié de manera especial en la importancia de no cesar en estos esfuerzos. A propósito de esfuerzos comunes, se destaca de manera especial por ejemplo, el denominado “plan de búsqueda de personas desaparecidas”, que agrupa a varias instituciones y que cuenta con el apoyo de diversas agencias internacionales.

## **7. Aportes conjuntos al cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

El presidente de la Corte Interamericana, que sesionó en Colombia en el mes de agosto de 2011, reconoció en diversas entrevistas las dificultades concretas que tienen algunos Estados para cumplir las sentencias.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Corte IDH, caso “19 Comerciantes v. Colombia”, sentencia del 5 de julio de 2004, fondo, reparaciones y costas.

<sup>194</sup> A propósito de la noción compleja de plazo razonable, es interesante el siguiente aporte, elaborado en el contexto de Justicia y Paz: “Este es un concepto que no está definido en la legislación colombiana, pero que ha sido considerado especialmente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Ésta, siguiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), ha indicado que la razonabilidad del plazo es un elemento integrador del debido proceso, sujeto fundamentalmente a 1) la complejidad del asunto, 2) la intervención de los sujetos procesales y 3) la intervención de autoridades judiciales. De acuerdo con esos criterios, el plazo razonable no sólo abarca la idea de ‘término legal’, sino también, la de ‘tiempo prudencial’, lo que respecto de asuntos procesales penales implica un proceso sin dilaciones indebidas. De todos modos, la decisión concreta de si una cierta actuación o un procedimiento supera el plazo razonable depende de las circunstancias del caso, o sea, es una decisión *caso por caso*”. En: Kai Ambos, *Procedimiento de la Ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005) y derecho penal internacional*, GTZ, Bogotá, 2010, p. 146.

<sup>195</sup> Entrevista titulada: “No necesitamos policía para que se cumplan nuestros fallos: CIDH”, Diego García Sayán, periódico El Tiempo, 26 de agosto de 2011. Dice el juez: “...pero por otro lado tenemos el caso de Manuel Cepeda, en el que hace poco el Estado pidió perdón acatando una sentencia de la Corte. No quiero decir con esto que el suelo está parejo y que la mesa está completamente tranquila, pues en los países hay complejidades institucionales que llevan a que no siempre se cumpla con todo. Lo que no está en discusión es que hay que cumplir los fallos. Con todos los Estados, sin excepción, hay diálogo para ver cómo van a cumplir”.

No es un tema, por supuesto, necesariamente de carácter pecuniario, como se ha señalado en algunos sectores, sino de las dificultades concretas, muchas de ellas derivadas de un país en guerra. Por eso, con cierta hilaridad pero con mucho juicio, un autor colombiano que se ocupa del neopunitivismo –como se viene denominado a ciertas tendencias autoritarias del nuevo derecho penal de los derechos humanos–, ha hecho referencia al “derecho de Costa Rica frente al derecho colombiano”; hace referencia, además, al “punitivismo humanitario”, es decir, se trata,

según el autor, de aquella expansión sancionatoria basada en lógicas humanitarias, pero que podrían ir en contravía de circunstancias de la guerra y, más aún, del derecho de un país a buscar fórmulas para acercarse a una paz posible.<sup>196</sup>

El secretario ejecutivo de la Corte Interamericana, en ponencia presentada en un seminario sobre víctimas y reparaciones, dentro de la agenda del trabajo de la Corte en el país el 31 de agosto de 2011, reconoció la crítica que se le hace hoy al tribunal y usó expresamente el término neopunitivismo; no obstante, negó que la Corte lo esté prohijando.<sup>197</sup>

Se trata de temas hoy de primer orden y la discusión no pretende desconocer en ningún caso los aportes fundamentales del Sistema Interamericano, sino que con ella se pretende llamar a la cordura, a la mesura y a la autorestricción de sus órganos, precisamente en función de la protección integral de derechos humanos. Además, en función siempre de cualquier apuesta por paz posible hacia el futuro.

Debe, en todo caso, agregarse en este apartado, que hoy en el país se está profundizando un proceso abierto hace un tiempo, de cumplimiento de sentencias de la Corte, como es el caso del acto público de reconocimiento de responsabilidad ordenado por el Tribunal Interamericano al Estado colombiano por la muerte del senador Manuel Cepeda Vargas y la petición de perdón expresa por parte del Ministro del Interior, el 9 de agosto de 2011. Se trató de un senador muerto en el marco de los numerosos asesinatos de miembros del grupo político Unión Patriótica.

Se destaca, además, la entrega de viviendas familiares para diversas víctimas de los hechos terribles ocurridos en Trujillo, departamento del Valle, en el marco del proceso de solución amistosa que se tramita ante la CIDH. Las casas han sido entregadas en el año 2011, luego de innumerables tropiezos de toda índole y se debe destacar aquí, además del valor de las víctimas y de sus apoderados y de la persistencia en su esfuerzo, el trabajo de juristas del Grupo Operativo Interinstitucional, grupo adscrito a la Dirección de Derechos Humanos y DIH de la Cancillería, que trabajaron denodadamente al lado de funcionarios de otras instituciones, para lograr la entrega de viviendas muy dignas.

Todos estos son elementos a considerar en la elaboración del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creado por la Ley 1448 de 2011, así como en la implementación del Sistema Nacional de

---

<sup>196</sup> Se trata de la exposición de Iván Orozco Abad, en la Conferencia Internacional “Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales”, llevada a cabo el 24 de agosto del 2011, donde el autor asegura, además, que el mismo Sistema Interamericano es más punitivista que la Corte Penal Internacional. La ponencia completa se encuentra en video en el siguiente link: <http://colombia-justicia-priorizacion.ictj.org/es/caminos-hacia-la-priorizaci%C3%B3n-en-la-justicia-colombiana>. En este mismo congreso, el expositor Kai Ambos, en su análisis desde la perspectiva internacional y de las obligaciones de persecución penal de crímenes internacionales, criticó severamente la sentencia de la Corte Constitucional en virtud de la cual, con una mayoría absolutamente ajustada de 5 a 4, se declaró inconstitucional la reforma al principio de oportunidad, que permitía la aplicación de dicho principio a los desmovilizados rasos, cumpliendo una cantidad de condiciones, particularmente, la no comisión de crímenes atroces. La conclusión del profesor Ambos, es que en nombre de una persecución penal exacerbada, de modo que se cumpla, supuestamente, con obligaciones internacionales, “se obliga al apartado de justicia a lo imposible, desconociendo que se trata de un país en conflicto y se le plantean exigencias que ni siquiera un país en plena paz y ampliamente desarrollado puede cumplir”.

<sup>197</sup> Se recuerda aquí el texto fundamental de Daniel Pastor en el que estudia y emplea la noción de neopunitivismo, y que sigue siendo hoy parte central de la polémica sobre los límites del derecho penal de los derechos humanos. Daniel Pastor, *Encrucijadas del derecho penal internacional y del derecho internacional de los derechos humanos*, Universidad Javeriana, facultad de ciencias jurídicas, colección internacional, No. 13, Bogotá, 2009, especialmente, pp. 240 y ss. Se cita también el texto crítico de Ezequiel Malarino que es una contribución interesante e ilustrada al debate: “Activismo judicial, punitivización y nacionalización. Tendencias antidemocráticas y antiliberales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en: Kai Ambos, Ezequiel Malarino, Gisela Elsner (editores), *Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, fundación Konrad-Adenauer, entre otras, Montevideo, 2010, pp. 25-61.

Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creado en la ley en alusión. Sin embargo, desde una perspectiva más macro, en el nivel de políticas públicas, es fundamental que todos los elementos objeto de reflexión a lo largo del presente

82

informe, sean considerados en la realización de un sistema general de reparación integral en Colombia, que integre todos los mecanismos existentes en Colombia tendientes a la garantía de este derecho. Son elementos que, además, ameritan debates más amplios entre todos los sectores de la sociedad, con el fin de llegar a consensos sobre sus posibles soluciones. Evidentemente, no hay respuestas únicas sobre los aspectos que se han analizado; sin embargo, esto no puede ser óbice para pensar en términos de una reparación verdaderamente integral e integradora. El Área de Justicia deja planteados interrogantes en función de la búsqueda de coherencia en las diversas medidas de reparación y en el contexto de un sistema general de reparación.

## **V. Una conclusión final: recuperación de las víctimas para la sociedad y el derecho**

Permítase, al final del texto, unas consideraciones más de carácter filosófico, que ha impulsado el director del Área en diversos encuentros sobre el tema.<sup>198</sup> Tal como se ha dicho, hoy se han ideado numerosos mecanismos que tienden o buscan la reparación no sólo económica, sino también moral y simbólica de las víctimas. Pero más allá de

---

<sup>198</sup> Se destaca, de manera especial, el encuentro celebrado en Madrid, en el Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, con algunos de los participantes cercanos al CITpax, con el título de: “Papel de los tribunales en contextos de justicia transicional. Oportunidades y desafíos en la región iberoamericana”, en mayo de 2008. El aporte está consagrado en el trabajo titulado: “Colombia: un caso sui generis de la justicia de transición”, en: Jessica Almqvist y Carlos Espósito (coordinadores), *Justicia transicional en Iberoamérica*, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates No. 199, Madrid, 2009, pp. 87114.

todo lo relacionado con las reparaciones, que deben ser integrales, con efectos simbólicos claros, con auténticos gestos de reconocimiento del carácter de las víctimas y de los delitos cometidos contra ellas y sus seres queridos, una pregunta surge como fundamental en el contexto de cualquier opción de transición y de reconciliación, y es el tema relacionado con la *recuperación* de las víctimas para el derecho y la sociedad. ¿Cómo hacer para convertir a las víctimas en ciudadanos? ¿Cómo construir confianza entre el Estado y sus instituciones y los ciudadanos?<sup>199</sup> ¿Cómo hacerlo justo cuando innumerables víctimas son al mismo tiempo sujetos de derechos en una sociedad que les mantiene privadas de los mismos?

Siempre ha existido un énfasis en la tarea de las instituciones, mediada además por la tensión expuesta por Max Weber entre una *ética de convicción* y una *ética política de responsabilidad*, de neutralizar y desmovilizar máquinas de guerra y actores que han azotado durante años enormes territorios y que han sometido a sus gentes a toda clase de vejámenes y atrocidades.<sup>200</sup> Por tradición, y antes del desarrollo actual de la triada verdad, justicia y reparación, el énfasis ha estado ligado a las políticas institucionales de desmovilización, de amnistías, de acuerdos de paz que son, además, centrales en un proceso mismo de búsqueda de la paz como condición fáctica para el funcionamiento del derecho. Pero, como se dice, ¿cómo recuperar a las víctimas o cómo integrarlas al derecho y a la condición social de ciudadanos? En una conversación del director del Área de Justicia con una madre, figura víctima por excelencia del conflicto armado interno de Colombia y de la violencia de los grupos irregulares, ella decía: “como ciudadana, debo aceptar las leyes y esta Ley de Justicia y Paz, debo *perdonar* incluso si es el caso, pero como madre no lo haré jamás”. Los ejemplos se repiten por decenas en el contexto del proceso de Justicia y Paz.

No se puede obligar al perdón, es un gesto humano de benevolencia que está radicado en el fuero interno; sin embargo, la madre como ciudadana hay que recuperarla y la pregunta surge entonces por las fronteras entre el fuero interno y las acciones de carácter externo: ¿en qué momento el fuero interno y sus actitudes se exteriorizan

---

<sup>199</sup> Paul Seils, autor activo en el tema, en el contexto del Congreso reseñado en la cita anterior, subrayó, como propósito central para todo mecanismo de justicia transicional, la necesidad de construir o reconstruir confianza entre el Estado y los ciudadanos. Ello coincide con la noción de ciudadanía relacionada con la condición de víctima, aquí subrayada. El aporte se denomina: “La restauración de la confianza cívica, mediante la justicia transicional”, en: Jessica Almqvist y Carlos Espósito (coordinadores), *Justicia transicional en Iberoamérica*, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates No. 199, Madrid, 2009, pp. 21-40.

<sup>200</sup> Sobre ello, en Weber, véase: “Der Beruf zur Politik”, en: *Soziologie, Universal-geschichtliche Analysen, Politik*, Stuttgart, 1973 y el texto clásico: *Politik als Beruf*, Duncker und Humblot, Berlin, 1990.

en acciones vindicativas?, ¿en qué momento la madre y los hijos que le quedaron vuelven al circuito de la venganza interminable?

Los equilibrios son en extremo precarios. Por eso, el tema central de la reparación está ligado a la reconstrucción auténtica de tejidos sociales destruidos o de hecho nunca inexistentes, a la creación de un principio mínimo de confianza como condición elemental para el funcionamiento del derecho, de auténtica solidaridad frente al dolor de los otros que debe ser el propio: en este escenario, la coincidencia perversa a la cual se ha hecho referencia permanente en este escrito, no sólo sigue constituyendo un lastre, sino que puede y debe ser una oportunidad para construir tejido social en conjunto.

La ética de un escéptico combativo puede ser en este caso ilustrativa. Es el caso de Schopenhauer, con su bella concepción del *mitleiden* que no es la mera compasión –muy marcada en el lenguaje castellano por la tradición católica–, sino un ejercicio auténtico de “sufrir con el otro”, de reconocer que el otro está hecho de la misma materia, de la misma voluntad, del mismo fuego incesante y que, por lo tanto, el dolor del otro necesariamente es el propio, pues coincide en la base y sustancia de la que todos estamos hechos: la voluntad. Se trataría, por tanto y para el caso colombiano, de una especie de *ética del sufrimiento compartido*. Es una ética que, por supuesto, nos involucra a todos como sociedad.

Ello parecería ingenuo cuando se oyen las narraciones sobre la manera como se ha matado y ultrajado durante años; e ingenuo frente a quienes, en el conjunto social, no se ven en todo caso como responsables, pero el punto de partida es justamente el espectáculo siniestro del horror, es el dolor que a todos amenaza y por eso la solidaridad en estos términos no es apenas discursiva, hipócrita o se diluye en pura retórica: la noción de humanidad, con la que tanto se trabaja en función de la *lesa humanidad*, es una construcción normativa, discursiva. En cambio, una ética del sufrimiento compartido es una base incluso irracional previa a construcciones normativas. El tema de acciones o mecanismos de justicia transicional consensuados o pactados, es apenas un término técnico; desde el punto de vista humano, nada funcionará sin pactos, sin nuevas alianzas, sin una auténtica solidaridad como base previa a toda decisión política o jurídica.<sup>201</sup>

No se trata de falsas promesas, basadas en supuestos estatutos de víctimas que irían, en el proceso penal, contra el sindicado, ni se trata de flexibilizar y acabar con los principios fundamentales del derecho penal como la legalidad, la prohibición de retroactividad, el hecho de convertir todo en imprescriptible, de convertir toda suerte de delitos por vía de extrañas conexidades en delitos de lesa humanidad. No se trata de crear falsos tipos penales o de acomodar como sea los existentes para cuadrar conductas y castigar sin sentido a nombre de la víctima. Se trata, en cambio, de recuperarlas para el derecho, de construir auténtica confianza de ellas en los sistemas jurídicos que le han sido adversos y en las instituciones estatales que no sólo han sido contingentes, sino contrarias a las víctimas por excelencia.

---

<sup>201</sup> El siempre recordado Alessandro Baratta, en los últimos años de su vida se encontraba trabajando en la idea de la *alianza*, antes que en la de *pacto social* convencional que, para su juicio, estaba desgastado en la cultura de occidente y que, en todo caso, representaba en la práctica un pacto de exclusión. Un autor base de esta reflexión y sobre el cual discurrieron discusiones alentadoras del director del Área con Baratta, fue Paul Ricoeur y su visión de la alianza en el bello texto, *Finitud y Culpabilidad*.

---







# **PARTE II:**

## **ÁREA DE DDR**

Frédéric Massé, Coordinador

Equipo:

Enzo Nussio, Consultor

Víctor Negrete B., Consultor

Juan Esteban Ugarriza, Consultor

# **Presencia de desmovilizados e inseguridad en las ciudades. Casos de estudio: Villavicencio, Montería y Bogotá**

## **Contenido**

### **I. Introducción**

1. Metodología
2. Limitaciones de la investigación
3. Estructura del informe

### **II. Estudios de casos**

#### **I. Villavicencio**

- 1.1 Contexto de inseguridad
- 1.2 Población desmovilizada
- 1.3 Participación de desmovilizados en delitos
- 1.4 Tipo de delitos cometidos
- 1.5 Motivos de reincidencia
- 1.6 Conclusiones

#### **2. Montería**

- 2.1 Contexto de inseguridad
- 2.2 Población desmovilizada
- 2.3 Participación de desmovilizados en delitos
- 2.4 Tipo de delitos cometidos
- 2.5 Motivos de reincidencia
- 2.6 Conclusiones

#### **3. Bogotá**

- 3.1 Contexto de inseguridad
- 3.2 Población desmovilizada
- 3.3 Participación de desmovilizados en delitos
- 3.4 Tipo de delitos cometidos
- 3.5 Motivos de reincidencia
- 3.6 Conclusiones

### **III. Resultados, Tendencias, Diferencias**

### **IV. Balance sobre la presencia de desmovilizados e inseguridad en Villavicencio, Montería y Bogotá**



## I. Introducción

En los últimos dos años, las cifras sobre la reincidencia de desmovilizados en actividades ilegales o delincuenciales han generado mucha polémica en Colombia. En octubre de 2009, el entonces Alto Consejero para la Reintegración, Frank Pearl, aseguraba que sólo el 7,2% de los desmovilizados habían reincidido en la ilegalidad.<sup>1</sup> Algunos meses después, en abril de 2010, el Alto Consejero reiteraba ante la Comisión Primera del Senado que la reincidencia de desmovilizados “en delitos de impacto” era inferior al 10% del total de participantes.<sup>2</sup>

A finales del año de 2010, el segundo informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) sobre reintegración en Colombia calculaba que, a octubre de 2008, unos 8.100 desmovilizados, alrededor del 15,5% del total, habían reincidido en actividades ilegales. Por su lado, la Dirección de Inteligencia de la Policía (Dijin) estimaba que 6.187 desmovilizados habían sido capturados entre 2003 y marzo de 2010, lo que correspondía al 11,72% del total de desmovilizados.

Sin embargo, hasta noviembre de 2010, el Jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación sólo había verificado que el 6,4% de los capturados, dados de baja o con orden de captura por pertenecer a bandas criminales eran desmovilizados ex paramilitares.<sup>3</sup>

Ahora bien, el problema no sólo es que no haya consenso sobre las cifras, sino que existe también una diferencia entre esas cifras y la percepción de esa realidad por parte de la población.

Según varias encuestas (DATEXCO, IPSOS, Cámara de Comercio de Bogotá), existiría una percepción entre ciudadanía y autoridades locales de que, tras los procesos de desarme iniciados en 2003 por grupos paramilitares, los desmovilizados son causa del aumento de la inseguridad en las ciudades colombianas desde entonces hasta la actualidad.<sup>4</sup> No obstante, según la Oficina del Alto Consejero para la Reintegración, la tasa de reincidencia de los ex combatientes que participan en el programa de reintegración sería mucho más baja que la tasa de reincidencia de los presos que registra el INPEC.<sup>5</sup>

Ante la falta de estudios rigurosos que lo confirmen o lo refuten, el Área de DDR del Observatorio ha querido contribuir al debate, al cuestionar y analizar, a partir de tres casos concretos, si existe una relación, al menos aparente, entre la presencia de desmovilizados y la evolución de los índices y percepción de inseguridad en esos tres casos concretos.

La hipótesis de la que se parte y la problemática general del informe no son fortuitos. Estudios sobre procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en diferentes países, señalan que existe una relación entre la presencia de desmovilizados y el aumento de los niveles de violencia e inseguridad en el período de post-conflicto.<sup>6</sup> Ahora bien, la naturaleza de dicha relación no se conoce en profundidad. Aunque no se ha demostrado que existe una relación causal entre ambos fenómenos, trabajos exploratorios sobre DDR en Colombia y otros países advierten de la existencia de factores sistémicos/contextuales, sectoriales e individuales, favorecen la reincidencia de los desmovilizados en la ilegalidad y/o los exponen a riesgos de seguridad.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Alta Consejería para la Reintegración 2009, “Reincidencia de desmovilizados es del 7.2%: Frank Pearl”, Noticias de la Alta Consejería para la Reintegración, disponible en <http://www.reintegracion.gov.co/Es/prensa/noticias/Paginas/091012.aspx> (última fecha de consulta: 19.12.2010).

<sup>2</sup> Alta Consejería para la Reintegración 2010, “Los desmovilizados no son una amenaza para las grandes ciudades”, Noticias de la Alta Consejería para la Reintegración, disponible en <http://www.reintegracion.gov.co/Es/prensa/noticias/Paginas/100427.aspx> (última fecha de consulta: 19.12.2010).

<sup>3</sup> Entrevista CITpax en Bogotá, octubre de 2010.

<sup>4</sup> En el caso de Bogotá, tales percepciones han sido manifestadas públicamente por funcionarios del gobierno local como Andrés Restrepo, subsecretario de Seguridad y Convivencia en 2009, y por ciudadanos consultados por sondeos de Indepaz y la Cámara de Comercio.

<sup>5</sup> Revista Semana, “Verdades y mentiras”, 12 de marzo de 2011.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo Robert Muggah, “No Magic Bullet: A Critical Perspective on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) and Weapons Reduction in Post-conflict Contexts”, *The Round Table* 94, n° 379, 2005, pp. 239-52;

Lephophotho Mashike, “Former combatants’ involvement in crime and crime prevention”, Research Report, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2007.

<sup>7</sup> Sobre reincidencia en Colombia, ver Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, “Disidentes, rearmados y emergentes. ¿Bandas criminales o tercera generación paramilitar?”, II Informe de la CNRR, agosto de 2007. International

## Área

91

Si bien no se puede relacionar a todos los desmovilizados con bandas criminales, los estudios sobre postconflicto y procesos de DDR también han identificado un número de variables económicas, políticas y de seguridad que pueden originar o explicar el incremento de violencia en procesos de construcción de paz, incluyendo no sólo el surgimiento de nuevos grupos armados sino también la reincidencia o re-movilización de desmovilizados.<sup>8</sup>

Identificar cuáles son las conexiones entre tales variables y el fenómeno observado, debería por lo tanto contribuir a prevenir y combatir la reincidencia de desmovilizados en actividades ilegales, en un momento en que la Ley 1424 de 2010 comúnmente conocida como Ley de Desmovilizados, ha vuelto a poner en la agenda la necesidad de entender mejor la relación entre la presencia de desmovilizados y la inseguridad en ciudades de Colombia.<sup>9</sup>

### I. Metodología

La priorización hecha en cuanto a las tres ciudades seleccionadas para el estudio tampoco fue fortuita. Por encontrarse en la lista de los 20 municipios con el mayor índice de población desmovilizada, Montería, Bogotá y Villavicencio, tienen una población desmovilizada suficientemente representativa para poder estudiar la existencia de una posible relación entre la presencia de desmovilizados y los niveles de inseguridad.<sup>10</sup> Teniendo además en cuenta que Córdoba y los Llanos Orientales fueron objeto de análisis en el anterior informe, se optó por incorporar a Montería y Villavicencio en éste como casos de estudio.

Con respecto al objeto de estudio, se consideró primero como población desmovilizada a todas las personas desmovilizadas desde al año 2003 hasta la actualidad que fueron oficialmente reconocidos como desmovilizados

Crisis Group, “Colombia’s new armed groups”, *Latin America Report* 20, mayo 2007. Mauricio Romero y Angélica Arias, “Sobre paramilitares, neo-paramilitares y afines. Crecen sus acciones criminales. ¿Qué dice el gobierno?”, documento Corporación Nuevo Arco Iris, 2009.

<sup>8</sup> Para el caso de Colombia, ver Jorge A. Restrepo y Robert Muggah, “Colombia’s Quiet Demobilization. A Security Dividend?”, en Robert Muggah (ed.), *Security and Post-Conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of war*, Nueva York, Routledge, 2009. Juan Munévar y Enzo Nussio, “Desmovilizados: Víctimas y Causas de Inseguridad. Estudio de caso sobre el municipio de Tierralta en el departamento de Córdoba”, en Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Segundo Informe*, CITpax, Madrid, noviembre de 2009. Enzo Nussio, “¿Reincidir o No? Conceptos de la Literatura Internacional Aplicados al Caso de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia” *Revista Pensamiento Jurídico* 26, 2009, pp. 211-234. Michael Spagat, “Colombia’s Paramilitary DDR: Quiet and Tentative Success”, Working Paper, Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto (CERAC), 2007. Ralph Rozema, “Urban DDR-processes: paramilitaries and criminal networks in Medellín, Colombia”, *Journal of Latin American Studies* 40, 2008. Sobre otros casos, ver Kees Kingma, “Demobilisation, Reintegration and peacebuilding in Africa”, en Edward Newman y Albecht Schnabel (eds.), *Recovering from civil conflict: reconciliation, peace and development*, Londres, Routledge, 2002, pp.181-201. Stina Torjesen, *The political economy of disarmament, demobilisation and reintegration (DDR). Selective Literature review and preliminary agenda for research*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2006. Joanna Spear, “From political economies of war to political economies of peace: the contribution of DDR after wars of predation”, *Contemporary Security Policy* 27, 2006, pp.168-89. Julia Buxton, “Reintegration and Long-term development: linkages and challenges”, Thematic Working Paper 5, Centre of International Cooperation and Security, University of Bradford, 2008. Richard Hill, Gwendolyn Taylor y Jonathan Temin, “World you fight again? Understanding Liberian ex combatant reintegration”, *Special Report* 11, United States Institute of Peace, septiembre 2008. Alpaslan Özerdem y Sukanya Podder, “Reinsertion Assistance and the Reintegration of ex combatants in War and Peace Transitions, Thematic Working Paper 4, Centre of International Cooperation and Security, University of Bradford. Philip Verwimp y

Marijke Verpoorten, “What are all the soldiers going to do? Demobilisation, reintegration and employment in Rwanda”, *Conflict, Security & Development* 4, 2004, pp. 39-57.

<sup>9</sup> El 29 de diciembre de 2010, el Congreso adoptó la Ley 1424 de 2010, “Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.” La Ley busca básicamente resolver la situación jurídica de unos 18.000 desmovilizados que no podían ser procesados bajo la Ley de Justicia y Paz. Más específicamente, su artículo 1 dice: “La presente ley tiene por objeto contribuir al logro de la paz perdurable, la satisfacción de las garantías de verdad, justicia y reparación, dentro del marco de justicia transicional, en relación con la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos, así como también, promover la reintegración de los mismos a la sociedad.”

<sup>10</sup> Según datos de la ACR, del Observatorio de DDHH de la Presidencia, procesados por CITpax en el Segundo Informe del Observatorio, p. 96.

## Área

92

por las autoridades colombianas. Hasta la fecha, las autoridades colombianas recibieron a más de 50.000 desmovilizados de los cuales, más de 30.000 formaban parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Hoy en día, sólo quedan 32.000 registrados por la ACR. El Gobierno postuló a alrededor de 4.000 para ser procesados bajo la Ley de Justicia y Paz, casi 11.000 que venían del programa del Ministerio del Interior nunca ingresaron al nuevo programa, y desde 2007, otros 12.000 han abandonado el programa de reintegración. Por otra parte, más de 1.700 fueron asesinados, 6.400 fueron capturados por diversos delitos y otros dejaron de asistir a las actividades del programa de reintegración.<sup>11</sup>

Esa población desmovilizada incluye a los individuos que se desmovilizaron tanto de manera individual como colectiva, y a personas que pertenecían tanto a grupos paramilitares (AUC u otros) como a grupos de guerrilla. Personas que pertenecían a estructuras armadas ilegales – sean individuos que no se habían desmovilizado anteriormente, o nuevos integrantes de las llamadas Bacrim - y que decidieron dejar las armas de manera individual o colectiva después de la desmovilización de los grupos paramilitares, no hacen parte de esa población desmovilizada y por lo tanto, no son objeto del estudio.

En cuanto a la participación de desmovilizados en delincuencia o actividades ilegales, partimos de la diferencia entre el concepto de *reincidencia* entendido como la participación de un individuo, certificado oficialmente como desmovilizado, en actos delictivos posteriores a su desmovilización; y el concepto de *removilización*, que es la participación de un individuo, certificado oficialmente como desmovilizado, en violencia organizada ejecutada de manera posterior a su desmovilización, ya sea con los grupos que siguen en activo o con los que se conformaron en el proceso post-desmovilización<sup>12</sup>.

Más allá de los *removilizados*, es decir de los individuos desmovilizados que reincidieron en actividades ligadas a su pertenencia o colaboración con estructuras armadas ilegales, consideramos como objeto de estudio a todos los individuos desmovilizados que volvieron a cometer cualquier tipo de actividades delincuenciales.

De igual manera, asumimos que cualquier actividad ilegal es generadora de inseguridad, aunque sea de manera latente o indirecta, como es por ejemplo el caso de los informantes que, a pesar de realizar una conducta ilegal, no cometen necesariamente delitos de alto impacto.

En síntesis, nuestro objeto de estudio cubre a toda la población desmovilizada que haya cometido un delito de alto impacto (homicidios, etc.) o de bajo impacto (robos, porte ilegal de armas, participación en narcotráfico), o que estuvo o estaría vinculada a actividades ilegales. En otros términos, consideramos a todos los desmovilizados que volvieron a delinquir por estar vinculados a estructuras armadas post-desmovilización (aunque puede ser que no hayan sido capturados y por lo tanto que sea difícil saber cuántos son exactamente), como a todos aquellos que volvieron a delinquir sin necesariamente pertenecer a esas estructuras. Esa

población puede incluir a desmovilizados participando en el proceso de reintegración, como a desmovilizados que no están participando en el proceso de reintegración.

El objetivo del presente informe no es tratar de medir el impacto de la presencia de los desmovilizados en el aumento de la inseguridad. Existen diferentes variables que pueden explicar el incremento de violencia en procesos de paz (lo que lleva al investigador a enfrentarse a un problema conocido como “*equivalencia observacional*”) y hubiera resultado difícil llevar a cabo un estudio completo sobre todos los temas que quedan incluidos en problemas de seguridad. Sin embargo, tras un estudio anterior de desmovilizados afectados por la situación de inseguridad, el Área de DDR del Observatorio decidió esta vez centrarse en desmovilizados como posible causa de inseguridad, con el objetivo de analizar si existe una relación entre la inseguridad y la presencia de desmovilizados, es decir de investigar cuál es la participación de los desmovilizados en esta inseguridad, sin desconocer los otros agentes generadores de la violencia.

<sup>11</sup> Según las cifras de la ACR citadas por Semana, “Verdades y Mentiras”, edición on-line, 11 de marzo de 2011, <http://www.semana.com/nacion/verdades-mentiras/153189-3.aspx>.

<sup>12</sup> Para una definición o aproximación al concepto de reincidencia, ver por ejemplo Enzo Nussio, “¿Reincidir o No? Conceptos de la Literatura Internacional Aplicados al Caso de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia.” Op. Cit. Nussio dice: “con el término reincidir en actividades ilegales se agrupan en este artículo todas las actividades emprendidas por desmovilizados fuera de la legalidad con un carácter sistemático, sin considerar si están ligadas a, por ejemplo, grupos armados ilegales, llamadas bandas criminales emergentes, o delincuencia común”. Por su parte, en su informe de 2007, la CNRR habla de los “rearmados”, como “personas y grupos de personas desmovilizadas que reincidieron en actividades relacionadas con crimen organizado, narcotráfico y delincuencia común, bien a través de grupos ya existentes o mediante la conformación de otros.” Op. cit.

## Área

93

No presumimos que exista una relación natural de causalidad entre el aumento de la inseguridad y la presencia de desmovilizados, ni que los desmovilizados sean *per se* delinquentes, pero quisimos investigar a) si la reincidencia de desmovilizados era un fenómeno marginal o no; b) qué tipo de delitos cometían esos individuos cuando volvían a delinquir; y c) cuáles son las razones por las cuales reinciden.

A raíz de esos objetivos, el Área de DDR del Observatorio procedió a una revisión y análisis de los diferentes datos estadísticos disponibles (hasta diciembre del año 2010) provenientes de las varias entidades públicas que tienen competencia en la materia o información sobre el asunto: la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), la Fiscalía y Fiscalías seccionales, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Nacional (Dijin), el INPEC, las Alcaldías y Policías metropolitanas de Bogotá, Montería y Villavicencio, las Comandancias de las Policías y las Gobernaciones de Córdoba, Cundinamarca y del Meta, y la Defensoría del Pueblo, entre otras.

En una segunda etapa, se entrevistó de manera individual a varios funcionarios y expertos de esas entidades, a integrantes de ONGs, líderes sociales, y funcionarios de organismos internacionales, así como a desmovilizados que viven en las tres ciudades de los estudios de caso. Entre ellos, había desmovilizados participantes activos de los programas de reintegración de la ACR, así como algunos que habían salido del programa. Finalmente se entrevistaron también a algunos desmovilizados privados de libertad en diferentes establecimientos penitenciarios de esas ciudades.

## 2. Limitaciones de la investigación

Diferentes factores dificultaron la investigación e impusieron difíciles limitaciones.

La principal dificultad tuvo que ver con la disponibilidad de la información. Muchas de las fuentes primarias que el Área de DDR consultó se encuentran actualmente compilando y sistematizando datos cuantitativos cruciales para el análisis, por lo que la información disponible aún es incompleta (sobre todo con respecto a los años anteriores a 2008), está sujeta a errores, y en ocasiones es contradictoria. Por ejemplo, las estadísticas de algunas instituciones que tienen esta responsabilidad no diferencian entre los autores de delitos; otras aún no especifican en los responsables o autores su condición o no de desmovilizados. La dificultad tiene que ver

también con los diferentes métodos de cálculos entre entidades y con la diferencia de universo de desmovilizados que incluyen en sus bases de datos. Así, algunas entidades toman como referencia el número de delitos (sabiendo que varios delitos pueden ser cometidos por una misma persona), cuando otras contabilizan los autores de esos delitos. Con respecto a los desmovilizados reincidentes contabilizados por la ACR, esta oficina no dispone de los datos que le permitiría saber en qué año fue cometido el delito por el cual fue capturado el desmovilizado. Por lo tanto, varios de los desmovilizados que aparecen en sus bases de datos como reincidentes son individuos que fueron capturados después de su desmovilización, pero por unos delitos anteriores a su desmovilización. La misma ACR es consciente de esa laguna y aunque algunas entidades calculan que aproximadamente el 50% de los desmovilizados capturados lo fueron por delitos post-desmovilización<sup>13</sup>, no existen datos definitivos que permitan saber con precisión a cuantos suman esos “falsos” reincidentes.

Al mismo tiempo, mientras la CNRR incluye en sus cifras de desmovilizados reincidentes a todos los desmovilizados capturados, inclusive muertos, la ACR sólo reconoce a los que fueron condenados, con el argumento de que la privación de la libertad de un desmovilizado no implica necesariamente su culpabilidad.

Por lo tanto, como lo que cada entidad entiende y contabiliza como desmovilizados reincidentes puede diferir según sus propios criterios, se constata que no existen datos precisos, unificados y aceptados por todos, de los desmovilizados implicados en actividades ilegales. Con base en todo lo anterior no se puede describir con precisión a quienes han reincidido en la ilegalidad, pues las diferentes entidades del Estado tienen interpretaciones diversas y divergentes sobre el mismo fenómeno.

### 3. Estructura del informe

El informe está dividido en cuatro secciones. Esta primera parte o introducción general explica la problemática, los objetivos, la metodología y las limitaciones del presente informe. El objeto de estudio, la viabilidad e utilidad de las estadísticas disponibles y los resultados esperados de la investigación fueron objetos de largas discusiones y reflexiones dentro y fuera del Área de DDR del Observatorio. Intentamos sintetizar y explicarlas claramente.

<sup>13</sup> Entrevista con el jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, octubre de 2010.

La segunda parte está compuesta por los tres casos de estudio escogidos: Villavicencio, Montería y Bogotá. Después de analizar el contexto general de inseguridad urbana, cada estudio de caso, organizado alrededor de los tres ejes temáticos, trata de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuántos? ¿Cómo? Y ¿por qué?

El primer eje intenta analizar la magnitud o el nivel de participación de desmovilizados en acciones de delincuencia y violencia que están teniendo lugar en las ciudades consideradas como casos de estudio (¿Cuántos?). El segundo eje (¿Cómo?) analiza en qué tipo de acciones se han visto implicados ex combatientes; y el tercer eje (¿Por qué?) analiza cuáles son los tipos de relaciones y las motivaciones sistémicas, sectoriales e individuales por las cuales se han revinculado desmovilizados a la ilegalidad.

Después de estos estudios de casos, la tercera parte hace una síntesis de los resultados obtenidos así como de las tendencias generales y diferencias destacadas a partir de los tres casos de estudio. La cuarta parte concluye con un balance general de la investigación.

## II. Estudios de caso

### I. Villavicencio<sup>14</sup>

#### I.1 Contexto de inseguridad

La percepción de una escalada de inseguridad en Villavicencio parece tener cierta relación con las cifras de algunos delitos cometidos en la ciudad en años recientes.<sup>202</sup> Simultáneamente, este comportamiento ha ido acompañado de una percepción de ‘inseguridad generalizada’, la cual no se limita a sectores específicos de la ciudad como hasta hace algunos años.<sup>204</sup> Esto ha conllevado al surgimiento de denuncias provenientes de distintos grupos de la población, tales como líderes comunales, comerciantes, organizaciones no gubernamentales, funcionarios públicos, etc.<sup>205</sup>, y a la publicación de un informe de riesgo emitido por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo exclusivamente para el caso de Villavicencio<sup>18</sup>.

---

<sup>202</sup> Véase Cámara de Comercio de Villavicencio, Observatorio de Seguridad Villavicencio 2007, 5 de octubre de 2007, p. 21, [http://www.ccv.org.co/ccv/fileadmin/documentos/publicaciones/CCV\\_O\\_DE\\_SEGURIDAD.pdf](http://www.ccv.org.co/ccv/fileadmin/documentos/publicaciones/CCV_O_DE_SEGURIDAD.pdf). Adicionalmente sobre este tema han proliferado diferentes informes durante los últimos ocho años: algunos de ellos han sido publicados por la Defensoría del Pueblo, la Cámara de Comercio de Villavicencio y la Fundación Seguridad y Democracia. Véanse: Defensoría del Pueblo, Informe de Riesgo No. 006 de 2010; Cámara de Comercio de Villavicencio, Observatorio de la Seguridad en Villavicencio

<sup>203</sup> Villavicencio, diciembre de 2008, [http://www.ccv.org.co/ccv/fileadmin/documentos/publicaciones/CPEOBS\\_SEG\\_VCIO\\_2008.pdf](http://www.ccv.org.co/ccv/fileadmin/documentos/publicaciones/CPEOBS_SEG_VCIO_2008.pdf); Cámara de Comercio de Villavicencio, Observatorio de Seguridad Villavicencio 2007, Villavicencio, octubre de 2007, [http://www.ccv.org.co/ccv/fileadmin/documentos/publicaciones/CCV\\_O\\_DE\\_SEGURIDAD.pdf](http://www.ccv.org.co/ccv/fileadmin/documentos/publicaciones/CCV_O_DE_SEGURIDAD.pdf). y Fundación Seguridad y Democracia, Balance General de la Seguridad Urbana, Bogotá, 2010.

<sup>204</sup> El Tiempo, “Villavicencio de pie contra la delincuencia,” edición on-line, 14 de octubre de 2008, [http://www.eltiempo.com/colombia/llano/2008-10-14/villavicencio-de-pie-contra-la-delincuencia\\_4599226-1](http://www.eltiempo.com/colombia/llano/2008-10-14/villavicencio-de-pie-contra-la-delincuencia_4599226-1).

<sup>205</sup> Durante los últimos años han surgido constantes debates alrededor de los factores que han incidido negativamente en los niveles de seguridad en la ciudad. Estos espacios han convocado a las autoridades del orden local, departamental y nacional, así como a distintos grupos de la sociedad civil, donde se discuten las posibles causas y medidas para enfrentar estos fenómenos. Algunos medios de comunicación han dado a conocer la realización de Consejos de Seguridad, debates en el Concejo Municipal y Foros en la ciudad donde autoridades nacionales y locales, junto a algunos grupos sociales discuten sobre la situación de inseguridad en Villavicencio y concretan algunas medidas. Véanse al respecto: Consejo de seguridad realizado en enero de 2007, con la participación del entonces Alto Consejero para la Reintegración, Frank Pearl González: Llanera,

“Gobierno confirma que la tercera parte de desmovilizados se rearmaron. En el Meta no saben la cifra oficial de reinsertados.

Se acuerda seguimiento al proceso y programas,” edición on-line, 16 de enero de 2007, [http://www.llanera.com/index.php?pageNum\\_noticias=170&totalRows\\_noticias=3520&id=4266](http://www.llanera.com/index.php?pageNum_noticias=170&totalRows_noticias=3520&id=4266).; Consejo de seguridad realizado en octubre 2008, con participación del entonces ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, El Tiempo, “Villavicencio de pie contra la delincuencia,” [http://www.eltiempo.com/colombia/llano/2008-10-14/villavicencio-de-pie-contra-ladelincuencia\\_4599226-1](http://www.eltiempo.com/colombia/llano/2008-10-14/villavicencio-de-pie-contra-ladelincuencia_4599226-1); Debate en el Concejo de Villavicencio en marzo de 2010, El Tiempo, “Nuevo crimen de sicarios en Villavicencio dejó dos personas muertas; el tema se debate a fondo,”

14

El Consultor quiere agradecer en particular el apoyo prestado por Johanna Camargo para la compilación y sistematización de información, así como para la elaboración del documento analítico.

95

a. Panorama general de inseguridad en Villavicencio

i. Homicidio

Las cifras de homicidio en Villavicencio durante los últimos ocho años revelan cambios significativos en su trayectoria. El período comprendido entre los años 2002 y 2004 refleja las cifras más altas de este delito en comparación con los años posteriores. Esta situación podría estar relacionada con la operación de estructuras de las Autodefensas durante ese período en la región. Como refleja el Gráfico n° I, las cifras de homicidio desde el año 2005 –período en el cual comienzan los procesos de desmovilización en la región de los Llanos Orientales–, demuestran una reducción considerable de este delito. Sin embargo, las tasas de homicidio por cien mil habitantes siguieron manteniéndose por encima de la tasa nacional tras la desmovilización<sup>19</sup> y desde 2008 parecen reflejar una leve tendencia al alza.

Gráfica n° I. Total de homicidios en Villavicencio (2002 – septiembre de 2010)

---

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS7681678>; Consejo comunal, participación del entonces presidente Álvaro Uribe, El Tiempo, “Sicariato en Villavicencio preocupa al presidente Uribe”, 19 de abril de 2010, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7626587>; Foro desde la sociedad civil, realizado por la Fundación Nuestra Sociedad, El Tiempo, “Villavicencio, entre las 3 ciudades más inseguras del país,” [http://www.eltiempo.com/colombia/llano/inseguridad-en-villavicencio\\_8219780-4](http://www.eltiempo.com/colombia/llano/inseguridad-en-villavicencio_8219780-4); Cabildo abierto convocado por el Concejo municipal en noviembre de 2010, El Tiempo, “Foco de delincuencia en Villavicencio sigue en aumento,” Villavicencio, 3



Fuente: Medicina Legal

A esto se añade que el sicariato ha sido la principal circunstancia de muerte reportada en las cifras. La Secretaría de Gobierno de la ciudad reporta que el 56% del total<sup>20</sup> de homicidios registrados entre 2005 y 2009<sup>21</sup> fueron cometidos por sicarios.

ii. Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones

Por su naturaleza, puede considerarse que cada uno de los componentes de este delito comporta una relación con otras actividades ilegales. Según cifras aportadas por la Policía, éste es uno de los delitos por los cuáles se han realizado más capturas en la ciudad. De hecho, en Villavicencio se ha concentrado más de la mitad de estas actividades con respecto a las cifras departamentales.

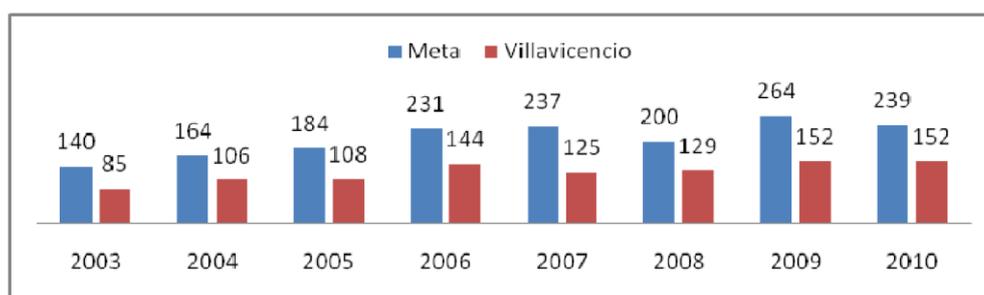
de noviembre de 2010), [http://www.eltiempo.com/colombia/llano/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-8271700.html](http://www.eltiempo.com/colombia/llano/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8271700.html); Consejo de seguridad, con participación del consejero presidencial para la seguridad nacional, en noviembre de 2010: Llanera, “Consejo de Seguridad en Villavicencio con presencia del asesor Presidencial para la Seguridad Nacional Meta,” 12 de noviembre de 2010, <http://www.llanera.com/?id=11371>.

<sup>18</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, Sistema de Alertas Tempranas, Villavicencio, 4 de junio de 2010.

<sup>19</sup> Las tasas de homicidio nacionales por 100.000 habitantes, para los años 2006-2009 fueron de 38; 37; 34,31 y 39,39 respectivamente; mientras en Villavicencio fueron de 43; 37; 38 y 39,90 para los años mencionados. Véase, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis 2006, 2007*, <http://www.medicinalegal.gov.co/drip/2006/homicidios.pdf>; *Forensis 2007, 2008*, <http://www.medicinalegal.gov.co/drip/2007/2%20Forensis%202007%20homicidio-1.pdf>; *Forensis 2008, 2009*, <http://www.medicinalegal.gov.co/drip/2008/2%20Forensis%202008%20homicidios.pdf>; y *Forensis 2009, 2010*, [http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=60](http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60).

<sup>20</sup> Este total también incluye las modalidades de homicidio por riñas y atraco.

<sup>21</sup> Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Villavicencio, *Informe sobre el comportamiento de eventos delictuales relacionados con el Informe de riesgo No. 006-10 de la Defensoría del Pueblo en la ciudad de Villavicencio*, Secretaría de Gobierno de Villavicencio, 2010, p. 4. Según la Policía del Meta el sicariato constituía para marzo de 2010 un 75% del total de casos, en 2009 un 57% y en 2008 un 50%. Véase: Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 14.



Fuente: Policía del Meta

### iii. Hurto

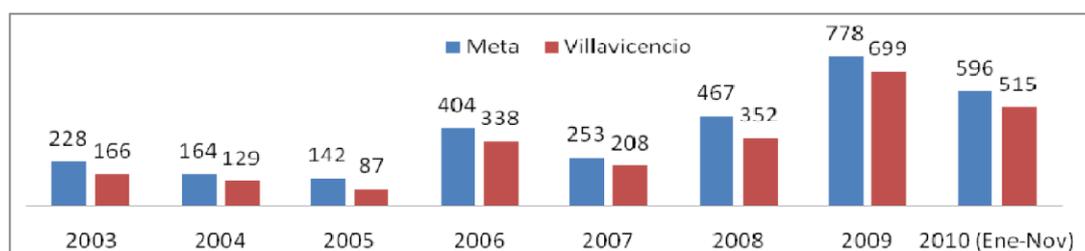
Según el Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio, el hurto es uno de los delitos que genera mayor preocupación a la ciudadanía en Villavicencio.<sup>206</sup> Desde el año 2003 este delito ha crecido de forma alarmante en la ciudad, aun cuando se trata de un delito que no es comúnmente denunciado: para el 2003, la Policía del Meta reportó 255 casos; para el 2004, la cifra pasó a 329; en 2005 se redujo a 277; para el 2006 llegó a los 558 casos; en 2007 esa cifra llegó a los 629; para 2008 alcanzó un total de 728; en 2009, 832 casos reportados, y hasta el 2 de diciembre del año 2010 ha llegado a los 756 casos. Los últimos dos años han sido los años con más capturas por hurtos en el periodo estudiado.

### iv. Microtráfico de estupefacientes

Por su parte, el expendio de drogas al menudeo es una de las actividades ilegales que según diversas percepciones, estaría siendo la causa de otros delitos en la ciudad. Si bien las percepciones sobre esta conducta se han concentrado en el expendio, las cifras sobre tráfico, fabricación o porte de estupefacientes en Villavicencio en su conjunto, reflejan que en razón de este delito se ha efectuado un alto volumen de capturas, y dimensionan la gravedad de esta problemática especialmente sobre la ciudad (véase Gráfica n° 3).

La presencia de ‘ollas’<sup>207</sup> es un tema de especial preocupación para las autoridades y ha incidido en la percepción de seguridad en Villavicencio. Según la SJJIN de esa ciudad, hasta abril de 2009 habían sido identificadas cerca de diez ‘ollas’, encontrándose las más grandes en los barrios Santa Fe, Brisas del Guatiquía, El Porvenir, El Industrial, La Reliquia, Porfía, El Popular, Villa Suárez, San Carlos y San José, entre otros.<sup>208</sup> Aun cuando algunos de estos sitios han sido desmantelados, existe preocupación entre los habitantes de diferentes barrios, pues después de estos allanamientos las formas de delincuencia migraron hacia otros sectores de la ciudad.<sup>209</sup>

Gráfica n° 3. Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes en Meta y Villavicencio (2003 – 2 de diciembre de 2010)



Fuente: Policía del Meta

<sup>206</sup> Cámara de Comercio de Villavicencio, *Observatorio de la Seguridad en Villavicencio 2008*, diciembre de 2008, p. 4, [http://www.ccv.org.co/ccv/fileadmin/documentos/publicaciones/CPE-OBS\\_SEG\\_VCIO\\_2008.pdf](http://www.ccv.org.co/ccv/fileadmin/documentos/publicaciones/CPE-OBS_SEG_VCIO_2008.pdf).

<sup>207</sup> Nombre asignado a lugares de expendio masivo de sustancias alucinógenas.

<sup>208</sup> Pronunciamiento del Capitán Héctor Ruiz, subcomandante de la SJJIN en Villavicencio. Véase, *El Espectador*, “Villavo, en la ‘olla’ de inseguridad,” 8 de abril de 2009, <http://www.elespectador.com/articulo/35145-villavo-olla-de-inseguridad>.

<sup>209</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 15 de octubre de 2010.

## v. Reclutamiento de menores

Si bien no se trata de un delito ampliamente denunciado ante las autoridades locales en Villavicencio<sup>26</sup>, organismos como la Defensoría del Pueblo han manifestado que existen varias denuncias de algunas familias ubicadas en barrios vulnerables de la ciudad, quienes han mostrado su preocupación por la presencia del Ejército Popular Anticomunista de Colombia (ERPAC) y las FARC-EP, quienes se estarían llevando a niños, niñas, adolescentes y jóvenes utilizándolos en el transporte de armas y droga, o como 'puntos' –nombre asignado a quienes desempeñan tareas de información-.<sup>27</sup>

## b. Algunas explicaciones sobre la inseguridad en Villavicencio

Según fuentes consultadas para este estudio –instituciones públicas, ONG y líderes sociales–, existen varias razones que explican las percepciones y cifras existentes sobre la situación de seguridad en Villavicencio. Por una parte, estarían relacionadas con los cambios económicos y demográficos que se han producido en la ciudad durante los últimos años, y de la otra, con el proceso de desmovilización de las AUC.

La ciudad ha presenciado un desarrollo económico en auge<sup>28</sup>, que no ha conllevado un desarrollo social.<sup>29</sup> El crecimiento desordenado de la población sería consecuencia de ese crecimiento económico, según las fuentes consultadas. Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) muestran que la ciudad pasó de tener una población de 253.780 habitantes en 1993, a 384.131 en 2005<sup>30</sup>, lo cual se traduce en un incremento poblacional del 51,36% y una tasa media de crecimiento anual del 3,45%, la cual supera con creces el promedio nacional (1%) y departamental (2,03%).<sup>31</sup> Este crecimiento además de estar relacionado con los procesos económicos de la región y la ciudad, se encuentra vinculado a la llegada masiva de personas en situación de desplazamiento a la ciudad<sup>32</sup>, las cuales al no tener usualmente acceso a educación o empleo<sup>33</sup> engrosan los cinturones de miseria de la ciudad.<sup>34</sup> La expansión acelerada de la ciudad se ha reflejado en el asentamiento de muchas personas en sitios precarios de alta vulnerabilidad socioeconómica y de exclusión social.<sup>35</sup> Este panorama de vulnerabilidad constituye un caldo de cultivo para el surgimiento de variadas formas de delincuencia en la capital del Meta.<sup>36</sup>

Las siguientes explicaciones están relacionadas con las dinámicas del conflicto armado en la región –la ubicación histórica de diferentes grupos armados ilegales en la ciudad como las FARC-EP y las Autodefensas en su momento– y el proceso de desmovilización de las Autodefensas.

<sup>26</sup> Según cifras de la Secretaría de Gobierno de Villavicencio, se han reportado 22 casos desde el año 2007 hasta 2010. Véase Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Villavicencio, *Informe sobre el comportamiento de eventos delictivos relacionados con el Informe de riesgo No. 006-10 de la Defensoría del Pueblo en la ciudad de Villavicencio*, p. 7. Sin embargo, la Policía reporta una sola captura realizada por concepto de reclutamiento ilícito en el período 2003-2010.

<sup>27</sup> El Tiempo, "'Cuchillo' ya tiene más de 1.100 paramilitares y 'Martín Llanos' reorganizó sus autodefensas," 21 de septiembre de 2009, [http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/ARTICULO-WEB-PLANTILLA\\_NOTA\\_INTERIOR-6151447.html](http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-6151447.html).

<sup>28</sup> Este desarrollo se basa en actividades como la explotación petrolera, la agroindustria, biocombustibles y el auge del sector turístico. Según el DANE, esta ciudad concentra sus principales actividades económicas alrededor del sector comercial en un 51.8%, y del sector servicios en un 34.7%. Véase DANE, *Boletín Censo General 2005: Perfil Villavicencio Meta*, 14 de septiembre de 2010, p. 5, [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL\\_PDF\\_CG2005/50001T7T000.PDF](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/50001T7T000.PDF).

<sup>29</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 3.

<sup>30</sup> DANE, "Muestra censal 1993," [http://www.colombiastad.gov.co/docs/IPUMS/MUESTRA\\_C93.zip](http://www.colombiastad.gov.co/docs/IPUMS/MUESTRA_C93.zip); DANE, "Cuadros censo 2005," <http://www.dane.gov.co/censo/files/cuadros%20censo%202005.xls>.

<sup>31</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 8.

<sup>32</sup> Actualmente, la capital de departamento del Meta es el principal punto de llegada de un gran número de población desplazada en el oriente del país. Véase, Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 9. Hasta el año 2007, el CICR y el Programa Mundial de Alimentos identificaron a Villavicencio como la sexta ciudad en recibir mayor número de población desplazada en el país, y la tercera con mayor impacto por esta problemática, en función de la población total y la población con necesidades básicas insatisfechas. Véase CICR y Programa Mundial de Alimentos, "Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención," noviembre de 2007, p. 20, <http://acnur.org/biblioteca/pdf/6236.pdf>.

<sup>33</sup> Según el DANE el desempleo en Villavicencio es del 11,7%. Véase DANE, “Principales indicadores del mercado laboral,” 30 de noviembre de 2010, p. 12, [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_ech\\_oct10.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_oct10.pdf).

<sup>34</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 14 de octubre de 2010.

<sup>35</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 6.

<sup>36</sup> El Tiempo, “Foco de delincuencia en Villavicencio sigue en aumento”, 3 de noviembre de 2010, [http://www.eltiempo.com/colombia/llano/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-8271700.html](http://www.eltiempo.com/colombia/llano/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8271700.html).

## Área

98

La presencia del Bloque Oriental de las FARC-EP en el departamento del Meta ha supuesto la participación de milicias urbanas de esa organización guerrillera sobre la ciudad. Hasta la actualidad, los integrantes de estas milicias urbanas se han mimetizado con la población civil, “realizando labores de inteligencia, extorsiones, actividades de apoyo logístico y de lavado de activos, así como actividades de distribución de estupefacientes”<sup>210</sup>.

Por su parte, la presencia del Bloque Centauros de las Autodefensas en Villavicencio se desarrolló mediante la conformación de una estructura urbana que operó en la ciudad desde el año 2000, llamada “La Especial”. Era un comando encargado de ejecutar las órdenes de los mandos del Bloque en la capital del Meta y Bogotá.<sup>211</sup> A través de informantes este grupo asesinó y/o desapareció a personas señaladas de tener relaciones con la guerrilla, contratistas que incumplían el pago de extorsiones, integrantes de la Unión Patriótica, víctimas del desplazamiento y presuntos colaboradores de alias “Martín Llanos”<sup>212</sup> en barrios de alto riesgo en la ciudad.<sup>213</sup> Precisamente, la disputa sostenida por esta estructura contra las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC) dejó huella en el desarrollo del conflicto en la ciudad. Según las versiones rendidas en las diligencias procesales por ex combatientes de las Autodefensas, estos enfrentamientos se cobraron la vida de muchas personas en Villavicencio, especialmente, entre los años 2003 y 2004<sup>214</sup>, lo cual podría estar relacionado con las cifras elevadas de homicidios registradas en la ciudad durante ese período.

Algunas explicaciones sobre la inseguridad en la ciudad se relacionan con las consecuencias del proceso de desmovilización en sí mismo, y no tanto con la intervención de sus actores considerados individualmente<sup>215</sup> – este último punto será desarrollado en apartados posteriores–. Según funcionarios cercanos a los procesos de reintegración y reconciliación en Villavicencio, la desmovilización de las estructuras de las Autodefensas en esa parte de la región fue parcial.<sup>216</sup> Algunos integrantes de estas facciones no se acogieron al proceso, y en su lugar fueron registradas personas que realmente no habían formado parte de la organización. Según estas fuentes, quienes no fueron registrados en el proceso, serían fundamentalmente mandos medios que actualmente siguen implicados en actividades ilegales<sup>217</sup>, y por ende, incidiendo sobre los niveles de seguridad de varias partes del departamento, y en especial sobre Villavicencio. Es por esto que muchas personas vieron con desconfianza el desarrollo de ese proceso, dándose un “consenso en que lo que se dio en el departamento fue un proceso de

<sup>210</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 7.

<sup>211</sup> Verdad Abierta, “Traición y muerte en la parapolítica del Meta,” 10 de junio de 2009, <http://www.verdadabierta.com/parapolitica/llanos-orientales/1333-traicion-y-muerte-en-politica-del-meta>.

<sup>212</sup> Verdad Abierta, “‘Paras’ del Bloque Centauros reconocerán 450 crímenes,” 13 de octubre de 2010, <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2787-paras-del-bloque-centauros-reconocen-450-crimenes>.

<sup>213</sup> Ciudad Porfía, El Delirio, Divino Niño, 20 de julio, San Jorge, El Jardín, Manantial; Los Cristales, El Estero, Comuneros, Jordán, Santa Helena, La Ceiba, Villa Johanna, La Florida; Villa Ortiz, Popular, El Porvenir, San Isidro, Montecarlo, La Esperanza, 7 de agosto y Olímpico. Véase *Ibid*.

<sup>214</sup> Verdad Abierta, “La guerra en Villavo,” 12 de noviembre de 2009, <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/1960-laguerra-en-villavo>.

<sup>215</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>216</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio y Bogotá, 14 y 16 de octubre de 2010.

<sup>217</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 14 de octubre de 2010.

‘transformación y no de reinserción’. Para ellas se desmovilizó un grupo reducido, dentro del cual muchos continúan en acciones delincuenciales”<sup>218</sup>.

En relación con esto, quizás la más importante consecuencia de la desmovilización de las Autodefensas es el surgimiento e impacto del ERPAC, en la región de los Llanos Orientales, y particularmente sobre la capital del Meta.<sup>219</sup> Su presencia en Villavicencio ha abarcado el desarrollo de labores de inteligencia y recolección de información, control de micromercados de droga, reclutamiento, amenazas, y sicariato<sup>220</sup>, conductas que inciden cotidianamente en las cifras y percepciones de inseguridad en la ciudad. Según la Defensoría del Pueblo esta estructura es actualmente la organización armada que representa mayor amenaza para la población vulnerable de Villavicencio.<sup>221</sup>

Adicionalmente, las disputas entre el fallecido jefe paramilitar alias “Cuchillo” y el empresario Víctor Carranza habrían incidido sobre los ciclos de violencia que han golpeado a la ciudad de Villavicencio. Esos enfrentamientos se habrían traducido en un recrudecimiento de los asesinatos perpetrados contra personas que sostuvieron algún tipo de relación –principalmente de testaferrato– con uno de ellos<sup>49</sup> en los últimos años. Por ejemplo, “cuando algo toca a Víctor Carranza, se observa que automáticamente se aumenta la inseguridad en la región”<sup>50</sup>. Este escenario, habría llevado a Carranza a buscar aliados en la región –se presume que estaría gestionando una supuesta alianza con “Martín Llanos”– para contrarrestar los planes de atentar contra su vida.<sup>51</sup>

Otra consecuencia del proceso con injerencia en la inseguridad en la ciudad es la ausencia de los supuestos ‘garantes’ y controladores del orden público, tras el desmonte de los grupos paramilitares que ejercían en

---

<sup>218</sup> Cecilia Barraza y Luz Piedad Caicedo, *Mujeres entre mafiosos y señores de la guerra: Impacto del proceso de desarme, desmovilización y reintegración en la vida y seguridad de las mujeres en comunidades en pugna. Caso Villavicencio*, Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Bogotá, 2007, pp. 60-61.

<sup>219</sup> Véase Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010, [http://www.toledopax.org/uploads/Tercer\\_Informe\\_CITpax\\_Observatorio\\_DDR\\_Ley\\_Justicia\\_Paz\\_septiembre\\_2010.pdf](http://www.toledopax.org/uploads/Tercer_Informe_CITpax_Observatorio_DDR_Ley_Justicia_Paz_septiembre_2010.pdf).

<sup>220</sup> *Ibid.*, 108.

<sup>221</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 2.

varios barrios periféricos el monopolio de la fuerza. Según una periodista local, ciertos sectores de la ciudad extrañan la presencia de los paramilitares en esas zonas, pues en su criterio, cuando ellos ejercían control en esos barrios, crímenes como el robo o conductas como el consumo de sustancias psicoactivas no parecían desbordarse como actualmente pareciera estar sucediendo.<sup>52</sup> Esto se relaciona con el punto de vista de otro desmovilizado entrevistado: “aquí hay mucha gente que dice que la inseguridad aumentó desde que desaparecieron los paracos [paramilitares]”<sup>53</sup>.

## 1.2 Población desmovilizada

Según la Alta Consejería para la Reintegración, un total de 804 desmovilizados es atendido por ese programa en la ciudad de Villavicencio. De esa cifra, un 34,7% corresponde a ex combatientes de las Autodefensas y un 63,43% a ex integrantes de organizaciones guerrilleras<sup>54</sup>. Esta ciudad alberga el 50,82% de los 1.582 desmovilizados atendidos por esa institución en todo el Meta<sup>55</sup>, lo cual refleja una particular predilección de los desmovilizados por ubicarse en la capital del departamento y adicional a esto, recibir sus beneficios allí.

### i. Ubicación

Según las entrevistas realizadas por el Área, los desmovilizados deciden ubicarse en ciudades como Villavicencio, pues consideran que en ellas se encuentran mayores oportunidades de reintegración<sup>56</sup>. Tales oportunidades consistirían en la posibilidad de estar más cerca de los programas, la existencia de mayores ofertas laborales, y la posibilidad de encontrar un espacio que les garantice anonimato y seguridad para ellos y los suyos. Adicionalmente, la llegada de un constante flujo de desmovilizados de organizaciones guerrilleras a los hogares de paz dispuestos en Villavicencio –uno en El Estero, otro en la vía a Puerto López y otro en la vía a Restrepo–, podría ser una de las razones por las cuales éstos tendrían mayores posibilidades de permanecer en la ciudad tras dejar dichos hogares.

Según algunos funcionarios de la ACR el departamento del Meta es atractivo para la población desmovilizada, principalmente por el tema laboral.<sup>57</sup> El auge de la industria petrolera, palmera, arrocería y agroindustrial, sería una de las razones por las cuales los desmovilizados deciden ubicarse en distintas partes del departamento.<sup>58</sup> Ahora bien, si esos son los incentivos ofrecidos por el departamento, la ubicación en su capital ofrecería más ventajas.

De otro lado, si se toma en consideración que gran parte de la población desmovilizada ubicada en Villavicencio está compuesta por personas provenientes de otras zonas del país, en función de su pertenencia a uno u otro grupo armado, el tema de seguridad comienza a adquirir relevancia. Algunos han encontrado allí un lugar donde pueden satisfacer sus expectativas de seguridad personal y familiar –bien sea en función de sensaciones de

<sup>49</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

<sup>50</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 14 de octubre de 2010.

<sup>51</sup> Entrevista CITpax en Bogotá, 16 de octubre de 2010.

<sup>52</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010. <sup>53</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>54</sup> El porcentaje de ex guerrilleros atendidos por la ACR incluye a antiguos integrantes de las FARC-EP (488 personas); ELN (21 personas) y ERP (1 persona). Adicionalmente, las cifras de ACR incluyen a 15 personas (1,87%) atendidas por el programa en la ciudad, de las cuales no se tiene información acerca de la organización de origen.

<sup>55</sup> ACR, “Reintegración en Colombia. Hechos y datos”, diciembre de 2010,

<http://www.reintegracion.gov.co/Es/prensa/noticias/Documents/febrero11/factresurreccionDiciembre3.pd>

<sup>56</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>57</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 13 de octubre de 2010.

<sup>58</sup> *Ibíd.*

Centauros”<sup>222</sup>. Otro señala: “Yo llegué a Villavicencio luego de un tiempo de haberme desmovilizado [en otro municipio]; al parecer alguien de allá quería asesinar me pero nunca supe quién, porque al que me lo dijo lo mataron”<sup>223</sup>.

## ii. Ocupaciones

Según un desmovilizado, la mayoría de los ex combatientes que participan en el proceso de reintegración se desempeñan como trabajadores independientes, apostándole a la implementación de su propio negocio.<sup>224</sup> Según él y otros desmovilizados entrevistados para este estudio, algunos han montado negocios de Internet, confección, provisión de frutas y verduras, panadería y hasta un centro de formación deportiva. Otros han sido vinculados laboralmente en las industrias petroleras y de construcción<sup>225</sup>, y varios de ellos participan en el programa Salvavías<sup>226</sup>. De ellos, únicamente quienes se desempeñan como Salvavías son identificados como desmovilizados por parte de la población. Por otra parte, algunos desmovilizados se han vinculado a oficios que aunque no son ilegales, han generado cierta controversia. Uno de ellos es el manejo de taxi y otro los servicios de vigilancia. Villavicencio es una ciudad donde el negocio del taxismo ha crecido considerablemente<sup>227</sup>, y ha sido visto con recelo por la gente, pues se considera que varios de sus operarios pueden ser informantes<sup>228</sup> o se encuentran relacionados con actividades ilegales<sup>229</sup> como el lavado de activos<sup>67</sup>.

Respecto a quienes se desempeñan en los servicios de vigilancia, un desmovilizado manifestó conocer el caso de un compañero de su bloque que si bien no se desmovilizó se apartó de la organización y ejercía como celador en un hotel de la ciudad, y quien posteriormente facilitó su vinculación como vigilante en ese mismo hotel. Esta misma persona manifestó conocer el caso de un compañero desmovilizado que se desempeña como celador en una institución pública.<sup>230</sup> Hay casos de otros ex combatientes que trabajan como vigilantes comunitarios. Según un funcionario de la Policía en Villavicencio, se han conocido casos de empresas informales organizadas por algunos de ellos los cuales han desarrollado su trabajo con mucho empeño y que en algunos casos, habrían colaborado con unidades de la Policía.<sup>231</sup> No obstante, algunas de esas empresas generan desconfianza entre los habitantes, al no conocer a las personas que las integran.<sup>232</sup>

## iii. Percepciones generales sobre la población desmovilizada

Según personas cercanas al proceso de desmovilización y reintegración, a los desmovilizados en Villavicencio no les gusta identificarse como tales. Algunos ex combatientes entrevistados para este estudio lo han expuesto de la siguiente forma: “Acá el desmovilizado busca que no lo reconozcan. Yo trato que mucha gente no sepa quién soy. Entre menos la gente sepa que somos desmovilizados, más tranquilos vivimos”<sup>233</sup>. “Aquí en el barrio nadie sabe que soy desmovilizado”<sup>234</sup>, dice otro ex combatiente de las Autodefensas, quien hace pocos años llegó a Villavicencio con su familia. A esto añade: “nosotros poco hemos socializado con la gente del barrio”<sup>235</sup>. En relación con esto, otro desmovilizado ha señalado cómo ha optado por ocultar su situación en medio de un contexto donde la ciudadanía los juzga aún sin saber quiénes o cómo son: “En el barrio no saben que yo soy

---

<sup>222</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>223</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>224</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>225</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, 11 y 12 de noviembre de 2010.

<sup>226</sup> El “Programa Integral de Seguridad Vial en Carreteras, Salvavías” fue lanzado por el Ministerio de Transporte y el Fondo de Prevención Vial a finales del año 2005. Desde su origen, este programa ha vinculado como auxiliares cívicos a desmovilizados en proceso de reintegración, quienes acompañan en su gestión a la Policía de Carreteras en distintos puntos del país. Véase Presidencia de la República, “Con desmovilizados, lanzan programa Salvavías para prevenir accidentes,” 6 de diciembre de 2005, <http://oacp.presidencia.gov.co/sneress/detalleNotaI.aspx?id=2534>.

<sup>227</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, 14 y 28 de octubre y 12 de noviembre de 2010.

<sup>228</sup> Entrevista CITpax en Bogotá, 28 de octubre de 2010.

<sup>229</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

<sup>67</sup> Entrevista CITpax en Bogotá, 28 de octubre de 2010.

<sup>230</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

<sup>231</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

<sup>232</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

<sup>233</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>234</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>235</sup> *Ibid.*

desmovilizado. Me hago el bobo cuando hablan de desmovilizados. Juzgan a los desmovilizados por lo que hicieron y por envidia”<sup>74</sup>.

Acorde con las estrategias de buscar el anonimato por parte de los desmovilizados, más allá de identificar como desmovilizados a quienes se desempeñan como Salvavías en la ciudad, los ciudadanos no distinguen en sus propios barrios quiénes son. Un estudio realizado hace unos años por UNIFEM recogió esta misma tendencia. Según sus autoras “pocas de las personas entrevistadas identifican a los desmovilizados. Son pocas las que dicen conocer alguno de ellos”<sup>75</sup>. En este sentido, es bastante dicente una de las voces recogidas por el mencionado estudio: “Que uno los reconozca no. Sabe que siguen haciendo fechorías. No se ha sentido un cambio, o bien [ha sido] para mal. Uno escucha de los muertos, de viciosos, de ladrones”<sup>76</sup>.

### 1.3 Participación de desmovilizados en delitos

#### i. Cifras

Según la Policía del Meta, desde el año 2005 hasta el 2 de diciembre 2010 fueron capturados 51 desmovilizados en la ciudad de Villavicencio. De esta cifra, 47 –el 92,16%– corresponde a ex integrantes de las Autodefensas y cuatro –el 7,84%– a desmovilizados de las FARC-EP (hay que tener en cuenta que un 60.7% de los desmovilizados en Villavicencio son ex miembros de las FARC-EP). Si se toma en consideración que durante ese período 104 desmovilizados fueron capturados en todo el departamento del Meta, los ex combatientes capturados en la capital corresponden al 49,03% de esa cifra. Esto coincide más o menos con la distribución de desmovilizados entre Villavicencio y el resto del departamento (en Villavicencio residen 804 desmovilizados y en el resto del departamento 778).

Esto significaría que un 6,34% de los desmovilizados presentes en Villavicencio y un 6,81% de los desmovilizados que residen en el resto del Meta han sido capturados por algún delito cometido antes o después del proceso de desmovilización<sup>77</sup>. Este porcentaje puede ser más alto por los desmovilizados reincidentes que nunca han sido capturados o debido a sub-registros de la Policía<sup>78</sup> y más bajo por posibles casos de desmovilizados capturados sin ser procesados. Los eventuales procesos migratorios de los ex combatientes a distintos lugares del departamento o la región también afectan estas cifras, pues es posible que varios desmovilizados que han delinquir en la ciudad hayan sido capturados en otros lugares o viceversa.

Adicionalmente, con base en las cifras reportadas por el Departamento de Policía del Meta, el número de desmovilizados capturados en la ciudad se ha reducido hasta el año 2009. El mayor número de desmovilizados capturados se concentra en los primeros dos años posteriores a la desmovilización –2006 y 2007– (véase Gráfica n° 4).

<sup>74</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

<sup>75</sup> Barraza y Caicedo, Op. Cit., p. 61.

<sup>76</sup> Entrevista realizada a una habitante de Villavicencio, 2010.

<sup>77</sup> Los datos estadísticos aportados por el Departamento de Policía del Meta para el período 2005-2010 no distinguen entre desmovilizados capturados por delitos cometidos durante la militancia en las organizaciones armadas ilegales, y aquellos perpetrados posteriormente a la desmovilización. Sin embargo, según datos de la ACR, desde el año 2007 hasta 2010 fueron capturados en la capital del Meta cuatro desmovilizados de las Autodefensas en razón de delitos cometidos luego

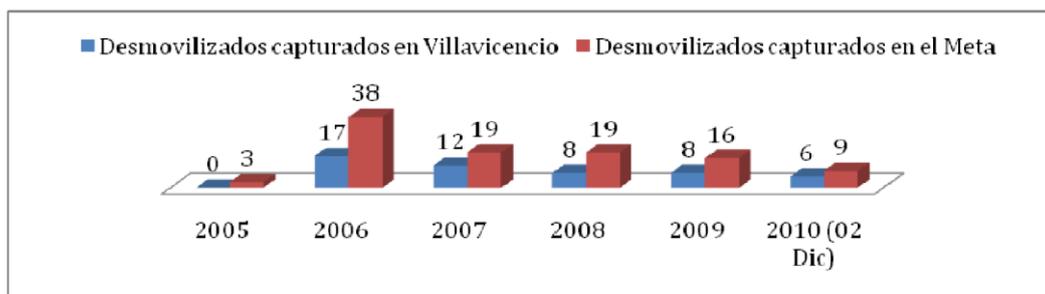
del proceso de desmovilización (homicidio y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes). Todos ellos ya han sido condenados.

<sup>78</sup> Por ejemplo, en el curso de la investigación se conoció el caso de dos ex combatientes de las FARC-EP supuestamente involucrados en un acto de terrorismo que no está incluido en los registros. Véase El Tiempo, “La Policía frustró atentado terrorista en Villavicencio”, 12 de agosto de 2010.

## Área

102

Gráfica n° 4. Desmovilizados capturados en Villavicencio y el Meta (2005 - 2 de diciembre de 2010)



Fuente:

Policía del Meta

Sin embargo, aun cuando se trata de cifras poco alarmantes, se observa que las capturas de desmovilizados realizadas en Villavicencio representan porcentajes significativos respecto a los totales de capturas de ex combatientes en todo el departamento del Meta. Para el año 2006, las capturas de desmovilizados en la ciudad representaron un 44,7% del total de capturas de ex combatientes en todo el departamento; en 2007, representaron un 63,15%; para el 2008, un 42,1%; en 2009, representaron un 50% y hasta inicios de 2010, representaban un 66%.

### ii. Percepciones y distorsiones de percepciones

Las percepciones de los observadores del proceso acerca de la magnitud del fenómeno de antiguos combatientes involucrados en actividades ilegales parecen coincidir en la escasa representatividad de los desmovilizados que participan en dichas actividades. Los representantes de instituciones estatales cercanas al proceso de reintegración normalmente sostienen que hay “poca reincidencia por parte de los desmovilizados”.<sup>236</sup> Y otras instituciones como la Policía, la Gobernación o la Alcaldía, que otrora consideraban a esta población como la principal causa de inseguridad, han cambiado de parecer, según lo manifestó un funcionario cercano a los procesos de reintegración. Por ejemplo, en 2007 el entonces gobernador del Meta, Juan Manuel González, afirmó en un Consejo de Seguridad ante el entonces Alto Consejero para la Reintegración, Frank Pearl, que el mayor índice de violencia provenía de los desmovilizados.<sup>237</sup> Según la fuente consultada, sólo hasta cuando se analizaron en detalle las cifras que involucraban a desmovilizados capturados en la ciudad, las instituciones locales pudieron comprender que la incidencia de ellos en acciones ilegales era más baja de lo estimada.<sup>238</sup>

Los desmovilizados entrevistados tienen otra impresión. Algunos creen que muchos de sus compañeros se han “reactivado”, especialmente en los primeros años posteriores a la desmovilización. Uno de los desmovilizados entrevistados dijo que hoy en día se habría disminuido el número de ex combatientes que estarían delinquiendo “fuertemente”, ya que aquellos estarían “en la cárcel o muertos”.<sup>239</sup>

<sup>236</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, octubre de 2010.

<sup>237</sup> Llanera, “Gobierno confirma que la tercera parte de desmovilizados se rearmaron. En el Meta no saben la cifra oficial de reinsertados. Se acuerda seguimiento al proceso y programas.” 16 de enero de 2007, [http://www.llanera.com/index.php?pageNum\\_noticias=170&totalRows\\_noticias=3520&id=4266](http://www.llanera.com/index.php?pageNum_noticias=170&totalRows_noticias=3520&id=4266).

<sup>238</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 13 de octubre de 2010.

<sup>239</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010.

De hecho, existen algunas distorsiones que han permeado las percepciones de la comunidad, las cuales pueden haber contribuido a la sobredimensión de la participación real de algunos ex combatientes en la inseguridad de Villavicencio. En primer lugar, el uso casi indistinto de los términos “desmovilizado” y “paramilitar”, se ha asociado también con quienes participan en estructuras armadas ilegales. En ocasiones estos términos también se han utilizado de forma casi indistinta cuando se hace referencia a la delincuencia común, lo cual sumado a lo anterior, complejiza las posibles distorsiones. Según un desmovilizado entrevistado para este estudio, existen muchos prejuicios en la comunidad del barrio al cual llegó tras haberse desmovilizado en otro municipio del Meta: “Recién llegué acá, la gente sí decía que cuidado, que había mucho paraco [paramilitar], mucho desmovilizado [...] y es que hay muchos ‘marihuaneros’ y muchos ladrones pero la gente aduce que son desmovilizados o paramilitares”<sup>240</sup>. Hasta se han conocido casos controversiales donde las autoridades han sido

103

señaladas de haber sospechado de ex combatientes por el “simple hecho de ser desmovilizados”.<sup>84</sup> En segundo lugar, al igual que en otras ciudades, muchos desmovilizados que habitan en Villavicencio han ocultado su identidad como tales. A pesar de esto, algunos habitantes de la ciudad han manifestado con cierta convicción que muchos de ellos han vuelto a delinquir<sup>85</sup>.

Otro tipo de distorsión podría tener el efecto de minimizar la percepción de desmovilizados identificados con actividades ilegales en el caso de Villavicencio. A diferencia de otros contextos donde los desmovilizados están claramente identificados con un trabajo específico, -especialmente conductores de moto-taxis<sup>86</sup> en la costa (véase el caso de Montería)-, en Villavicencio la comunidad en general parece no tener una idea clara de lo que hacen los desmovilizados, más allá de quienes se desempeñan como Salvavías en las carreteras de la ciudad. Debido a esto, los habitantes de la ciudad de Villavicencio parecen tener una percepción más difusa de los desmovilizados, lo que les dificulta percibirlos como un grupo homogéneo dedicado a un tipo de actividad en particular.

A la complejidad del fenómeno se suman las percepciones sobre desmovilizados que estarían participando en el programa de la ACR y al mismo tiempo delinquir en actos como el sicariato, robo y expendio de drogas. Según personas cercanas al proceso de reintegración y voceros de organizaciones de la sociedad civil que en algún momento le han brindado acompañamiento a esta población, varios desmovilizados “tienen un pie acá y un pie allá”<sup>87</sup>, donde los mandos y las redes parecieran estar aún están presentes<sup>88</sup>.

#### **1.4 Tipos de delitos cometidos**

##### **I. Cifras**

Según cifras de la Policía del Meta, desde el año 2005 los desmovilizados capturados en Villavicencio han participado en los siguientes tipos de delitos (de mayor a menor frecuencia): homicidio; concierto para delinquir; extorsión; fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones; hurto a personas; lesiones personales; terrorismo; fabricación o porte de estupefacientes; secuestro extorsivo; violencia intrafamiliar y estímulo al uso ilícito de drogas.

---

<sup>240</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>84</sup> En El Tiempo se publicó una noticia sobre el caso de un desmovilizado del Bloque Héroes del Guaviare de las Autodefensas que si bien participa en el programa de reintegración, fue capturado por el delito de concierto para delinquir. Según los testigos en este caso, el desmovilizado se habría vinculado con el ERPAC, señalamientos que él niega, y por el contrario afirma que desde su desmovilización reorganizó su vida al lado de su esposa y sus tres hijos. El Tiempo, “Desmovilizado de los 'paras', en líos con la justicia,” 15 de noviembre de 2010, edición online. Un caso parecido fue descrito por una funcionaria de la ACR. Ella sostuvo que un desmovilizado fue liberado tras haber sido acusado de un homicidio por falta de pruebas. El desmovilizado insistía en su inocencia y decía que lo habían detenido “por el simple hecho de ser desmovilizado”. Entrevista CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010.

<sup>85</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

<sup>86</sup> El moto-taxismo en Villavicencio es un fenómeno muy marginal, pues existe casi exclusivamente en el barrio alejado de Ciudad Porfía.

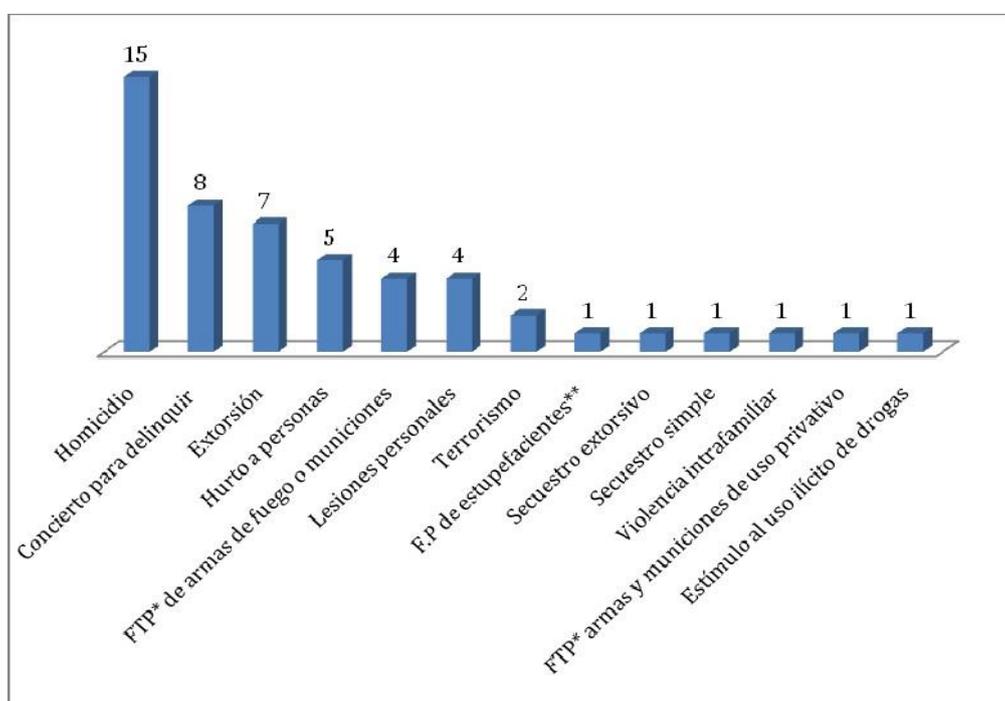
<sup>87</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, octubre y noviembre de 2010.

<sup>88</sup> *Ibíd.*

## Área

104

Gráfica n° 5. Capturas de desmovilizados en Villavicencio según tipo de delito cometido (2005 - 2 de diciembre de 2010)



Fuente:

Policía del Meta

\* Fabricación, tráfico y porte \*\*

Fabricación o porte

De todas las personas capturadas en Villavicencio entre 2005 y el 2 de diciembre de 2010 por diferentes delitos, las capturas de personas desmovilizadas corresponden a los siguientes porcentajes: un 4,3% por concierto para delinquir; un 4% por extorsión; 3,8% por homicidio; 0,6% por fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y municiones; y 0,13% por hurtos a personas.

Considerando estos porcentajes, en términos generales la participación de ex combatientes en delitos es relativamente baja en Villavicencio. Entre los delitos con mayor participación de desmovilizados se encuentran el homicidio, concierto para delinquir y extorsión –delitos muchas veces relacionados con la delincuencia organizada y con alto impacto sobre las percepciones de inseguridad—. Con respecto a los hurtos a personas, uno de los delitos que más ha afectado la percepción de inseguridad en Villavicencio y que se relaciona con la delincuencia común, la participación de los desmovilizados es mínima según las cifras de la Policía.

ii. Percepciones y observaciones

En términos generales, la ciudadanía ve a los desmovilizados implicados en todo tipo de delitos. El sicariato, control social o actividades relacionadas al tráfico y venta de drogas son los delitos que más suelen identificar con ellos. Las opiniones sobre su implicación en el delito de hurto están divididas. Por un lado, hay quienes conocen casos de desmovilizados implicados en hurtos, pero por el otro hay quienes están convencidos de que los desmovilizados se dedican a crímenes de mayor impacto. En este apartado recorreremos las percepciones existentes sobre la participación de ex combatientes en distintos tipos de acciones ilegales en Villavicencio.

*Liderazgo en la ilegalidad*

Antes de hacer un recorrido por los distintos tipos de delitos, queremos destacar un punto reiterado en las entrevistas y que se refiere al rol que cumplen los desmovilizados dentro de cualquier tipo de actividad ilegal. En general, los desmovilizados que delinquen son identificados como líderes dentro de grupos criminales.<sup>241</sup> Es importante destacar estos aspectos de liderazgo y experiencia delictiva ya que justamente en ellos yace la peligrosidad de la población desmovilizada que en parte justifica las políticas de DDR.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, octubre y noviembre de 2010.

<sup>242</sup> Stockholm Initiative, *Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation and Reintegration. Final Report*, Rolf Tryckeri AB, Stockholm, 2006, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/43/56/cf5d851b.pdf>.

Según una persona entrevistada para este informe, los desmovilizados “son los que organizan grupos estructurados o bandas delincuenciales como tal vez réplicas de los grupos a los que pertenecieron y en los cuales sólo cumplían órdenes, al salir toman ‘el liderazgo’ para conformar estos grupos”<sup>243</sup>. Esta posición de líderes asumida por varios ex combatientes se ve reflejada en algunos ejemplos. Según una fuente, el antiguo encargado de Villavicencio de las Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada organizó un “grupo delincriminal con 5 a 10 personas para hacer extorsiones en zonas aledañas”.

El ERPAC, por su parte, también valora la experiencia de los desmovilizados. Según un periodista: “Los desmovilizados tienen un alto rango dentro del grupo. El ERPAC tiene grados como el Ejército, los desmovilizados son de sargentos para arriba. Hay una estructura jerárquica y la formación militar cuenta”<sup>92</sup>.

#### *Actividades relacionadas con el ERPAC*

Según los entrevistados para este estudio, varios desmovilizados estarían relacionados con las acciones que lleva a cabo el ERPAC. La CNRR sostiene que el ERPAC cuenta con la “participación de ex jefes y parte de la tropa que fueron integrantes principalmente del Bloque Centauros”<sup>244</sup>. En este sentido, durante los últimos años han sido capturados varios desmovilizados en la ciudad sindicados de pertenecer a esa estructura y desempeñar tareas de alta responsabilidad. Algunos de los casos más recientes son el de Eduard Alfonso Suárez Rodríguez, alias “Calamisco”, un desmovilizado del Bloque Héroes del Llano y Guaviare, quien fue capturado por la Policía<sup>245</sup>, al estar presuntamente manejando las finanzas de ese grupo<sup>246</sup>. Otro caso es el de Manuel Eduardo Nurray Cordoba, alias “Turbeño”, un desmovilizado del Bloque Héroes del Llano que fue capturado por la Policía en un populoso sector de la ciudad<sup>247</sup>, quien estaría vinculado con esa estructura y su manejo financiero.

En el Tercer Informe del Observatorio, el Área de DDR reportó que el ERPAC además de componerse de antiguos integrantes de los Frentes Héroes del Llano y Guaviare, ha vinculado a “integrantes de los Paisas que en su mayoría quedaron en la facción de los Leales a Miguel Arroyave; desmovilizados no participantes del proceso de reintegración; y niños, niñas, adolescentes y jóvenes”<sup>248</sup>. Según cifras del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía, de los últimos 163 judicializados en el Meta por pertenecer al ERPAC, 75 son desmovilizados de las Autodefensas de los cuales 72 hacían parte de los Héroes del Llano, bloque comandado entre otros por el ya fallecido alias “Cuchillo”.<sup>249</sup> De todas formas, según una fuente cercana a los procesos judiciales, es una minoría que hace presencia en la ciudad de Villavicencio.<sup>250</sup> Aunque el actuar del ERPAC se concentra principalmente en las zonas rurales, hay estrechos vínculos con lo que está ocurriendo en Villavicencio, desarrollándose interconexiones entre los circuitos rurales y urbanos de su operación.<sup>251</sup>

Varias fuentes coinciden en que la “removilización” de antiguos combatientes se concentró en los primeros años posteriores a la desmovilización. Un desmovilizado entrevistado para este estudio afirma que “al principio había una pelea entre alias “Cuchillo” y los Macacos/Paisas. En esta guerra murieron muchos desmovilizados,

---

<sup>243</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010.

<sup>92</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010.

<sup>244</sup> CNRR, *La Reintegración: Logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*, Bogotá, 2010. Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010, p. 108.

<sup>245</sup> El Espectador, “Policía de Bogotá capturó al jefe de finanzas de alias ‘Cuchillo’,” edición online, 8 de marzo de 2010.

<sup>246</sup> El mismo alias “Cuchillo” que está liderando el ERPAC es otro ejemplo que se podría mencionar en este contexto de desmovilizados que asumieron el liderazgo dentro de estructuras ilegales. Véase Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe*, Área de DDR - *La evolución de las estructuras armadas post-desmovilización: pasado, presente y futuro*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010.

<sup>247</sup> Notillano, “Sigue andanada contra “Cuchillo”. Dos cabecillas fueron capturados en la Operación Patria 220,” 10 de diciembre de 2010, [http://www.notillano.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=688:sigue-andanada-contracuchillo-doscabecillas-fueron-capturados-en-la-operacion-patria-220&catid=35:segunda-emision&Itemid=55](http://www.notillano.com/index.php?option=com_content&view=article&id=688:sigue-andanada-contracuchillo-doscabecillas-fueron-capturados-en-la-operacion-patria-220&catid=35:segunda-emision&Itemid=55).

<sup>248</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe*, Área de DDR - *La evolución de las estructuras armadas post-desmovilización: pasado, presente y futuro*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010.

<sup>249</sup> Información del CTI, sede Villavicencio.

<sup>250</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010.

<sup>251</sup> El Espectador, “Capturan 22 miembros de la organización de ‘Cuchillo’,” edición online, 21 de septiembre de 2009.

unos porque estaban involucrados, otros porque se resistían, esto fue en 2006-2007”<sup>252</sup>. Otra fuente sostiene que “los desmovilizados que se fueron con el ERPAC otra vez, se desmovilizaron, cobraron el sueldo y después en 2006-2007 se fueron otra vez”. Esta misma fuente agrega que alias “Cuchillo” dio una orden tácita de irse de nuevo lo que habría causado muertes de desmovilizados en esta época. Estas observaciones coinciden con el

106

hecho de que en el año 2006 hubo un número elevado de desmovilizados de las Autodefensas asesinados según cifras de la Policía (véase apartado sobre *Motivos de reincidencia*).

Dentro del ERPAC los desmovilizados vinculados desempeñarían distintos tipos de actividades. Hay quienes funcionan como ‘puntos de contacto’ y aportan información estratégica a la estructura<sup>253</sup>. Un desmovilizado ve factible que dentro de los participantes del programa de reintegración existieran informantes al servicio del entonces jefe máximo de la estructura, alias “Cuchillo”<sup>254</sup>. Otra de las posibles actividades ejercidas por desmovilizados dentro del ERPAC, es su participación como instructores en campos de entrenamiento debido a su experiencia en el campo militar.<sup>255</sup> Estos campos se encuentran en zonas rurales lejanas de los cascos urbanos.

#### *Desmovilizados de las FARC*

Con respecto a su proveniencia, los entrevistados tienden a diferenciar entre desmovilizados de la guerrilla y de las Autodefensas. En términos generales, los ex guerrilleros se ven como menos propicios para cometer o verse involucrados en delitos, pero hay indicios de que algunos ex guerrilleros son ‘infiltrados de las FARC’. Distintos observadores se adhieren a esta visión que parte de la convicción de que no todos los desmovilizados de las FARC son verdaderos desertores sino que algunos habrían sido desmovilizados por esa organización con el fin de usarlos como informantes en la ciudad.<sup>256</sup> Según el periódico *El Espectador*, en agosto de 2010, dos personas fueron detenidas por la Policía en el barrio El Estero de Villavicencio, cuando fueron sorprendidas portando una granada sin seguro. Según el comandante (E) de Policía del Meta, Juan Carlos Pinzón, los detenidos serían desmovilizados de los frentes 40 y 51 de las FARC-EP. Las autoridades

---

<sup>252</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010.

<sup>253</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010, p. 108.

<sup>254</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010.

<sup>255</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010. Según información de varias fuentes, los campos de entrenamiento son móviles y se usan por aproximadamente tres meses.

<sup>256</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio y Bogotá, octubre y noviembre de 2010.

presumieron la comisión de un ‘atentado terrorista’<sup>257</sup>. Esta noticia podría confirmar que algunos desmovilizados de las FARC no se habrían desvinculado de su organización.

#### *Sicariato*

Hay quienes ven una coincidencia entre la desmovilización y el posterior aumento del sicariato.<sup>258</sup> ¿Cómo estarían involucrados entonces los desmovilizados en este delito? En un artículo de *El Tiempo*, el comandante de la Policía del Meta, coronel Marco Tulio Avendaño, dijo que “algunos desmovilizados se han ‘vendido’ al mejor postor para cometer asesinatos”.<sup>259</sup>

De todas formas, es difícil identificar a los desmovilizados como pieza clave en los casos de sicariato. Lo cierto es que la mayoría de los desmovilizados asesinados han sido víctimas de sicarios.<sup>260</sup> También se conocen situaciones que involucran a desmovilizados con las redes de sicarios en el alquiler de las armas, como el supuesto caso de un antiguo miembro del Frente Antonio Nariño de las FARC-EP, quien fue capturado por la Policía por ser presuntamente responsable de esa conducta<sup>261262</sup>. Sin embargo, las opiniones se encuentran divididas acerca de si quienes actúan como sicarios son o no efectivamente desmovilizados<sup>263</sup>.

#### *Microtráfico*

El microtráfico se ha vuelto un fenómeno importante en la ciudad de Villavicencio. Varios entrevistados para este estudio vinculan a los desmovilizados con este delito, especialmente como personas que “controlan los expendios de droga” o que “han conformado bandas de microtráfico”.<sup>264</sup> Según una funcionaria del Ministerio

Público, en el desmantelamiento de una de las ‘ollas’ más grandes de la ciudad, la llamada ‘Olla del Cero Uno’<sup>265</sup>, se encontraron algunos desmovilizados.<sup>266</sup>

---

<sup>257</sup> El Tiempo, “La Policía frustró atentado terrorista en Villavicencio,” 12 de agosto de 2010, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7859762>.

<sup>258</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, octubre y noviembre de 2010.

<sup>259</sup> “Policía del Meta explica las causas de los crímenes en Villavicencio,” *El Tiempo*, 17 de marzo de 2010.

<sup>260</sup> Según cifras de la Policía, desde 2005 a 2010, 18 de los 24 casos de asesinatos perpetrados contra desmovilizados corresponden a la modalidad de sicariato.

<sup>261</sup> El Tiempo, “Hay pistas para capturar los sicarios que han sembrado muerte en Villavicencio,” edición on-line, 17 de abril de

<sup>262</sup>, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7610168>

<sup>263</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, octubre y noviembre de 2010.

<sup>264</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, octubre y noviembre de 2010.

### Hurtos

El robo ha aumentado en los últimos años y Villavicencio es una de las ciudades con más hurtos comunes a nivel nacional (véase arriba *Contexto de inseguridad*). Según varios observadores, los desmovilizados no son los mayores responsables de este tipo de crimen que atribuyen principalmente a la delincuencia juvenil. Sin embargo, se han conocido casos de desmovilizados que “delinquen por su propia cuenta”. Una líder comunitaria mencionó el caso de dos jóvenes entre los 27 y 28 años conocidos en el barrio como desmovilizados, quienes se han dedicado a robar. En uno de sus robos, supuestamente mataron a un taxista. Según ella “estuvieron en la cárcel, uno de ellos ya ha sido puesto en libertad y llegó otra vez al barrio”<sup>267</sup>.

### 1.5 Motivos de reincidencia

A continuación se presentan algunos factores de riesgo identificados por el equipo, que podrían facilitar el retorno a actividades ilegales por parte de ex combatientes en el caso de Villavicencio.

#### i. Contextos de ilegalidad

La presencia de contextos de ilegalidad en diferentes zonas de Villavicencio, y de modo general en toda la región de los Llanos Orientales, es una de las razones que ha conllevado a la reincidencia de algunos desmovilizados.<sup>268</sup> En estos escenarios se llevan a cabo constantemente actividades ilegales -bien sea por la operación de grupos armados ilegales como el ERPAC o las FARC-EP o por redes de delincuencia de alto alcance-, quienes han terminado convirtiéndose en potenciales sabotadores (*spoilers*)<sup>269</sup> del proceso de desmovilización y reintegración, pues varios desmovilizados ubicados en distintos puntos de la ciudad están viviendo “sistemáticas operaciones de reclutamiento”<sup>270</sup>, implementadas mediante amenazas e intimidaciones, o bien mediante “ofertas atractivas” para ellos.

Es posible que el recurso a una u otra estrategia de reclutamiento se defina en virtud de la posición ocupada al interior de la organización (antiguo mando medio o combatiente raso), de la situación económica del desmovilizado, e incluso del grado de confianza existente entre el “reclutador” y el ex combatiente.

#### Amenazas e intimidación

En Villavicencio la presencia del ERPAC constituye una fuerte amenaza para varios ex combatientes, quienes han sido presionados para integrar esa estructura<sup>271</sup>. El testimonio de un desmovilizado raso de las Autodefensas entrevistado para este estudio refleja la existencia de esta estrategia de reclutamiento en la ciudad: “Me amenazaron para irme otra vez. Un tipo, anteayer, un desmovilizado me amenazó para salir de la ACR. El man [hombre] quiere que la gente vaya a trabajar. El man es costeño, dijo que era paraco. El man dijo que el programa era una mierda. Nunca antes me había pasado esto. Mucha gente se traslada por amenazas, pero yo no le paro bolas [no le hago caso]”<sup>272</sup>.

Sin embargo, a pesar de la gravedad de este problema señalado reiteradamente por varios desmovilizados, algunos funcionarios cercanos al proceso manifiestan no tener conocimiento sobre amenazas provenientes de

---

<sup>265</sup> Para mayor información, véase: El Tiempo, “Policía del Meta arremetió contra la 'olla' del Cero Uno”, 14 de agosto de 2009, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5852649>.

<sup>266</sup> Véase también El Espectador, “Villavo, en la ‘olla’ de inseguridad,” 8 de abril de 2009.

<sup>267</sup> Entrevista CITpax en Bogotá, octubre de 2010.

<sup>268</sup> Aunque los contextos de ilegalidad afectan obviamente no sólo a los desmovilizados sino a toda la población, es decir influyen para que tanto se vinculen nuevos integrantes, como se revinculen desmovilizados, sólo analizamos aquí el impacto de esos contextos en la reincidencia de los desmovilizados.

<sup>269</sup> Stephen John Stedman, “Spoiler Problems in Peace Processes,” en *International Security*, 1997, p. 5.

<sup>270</sup> Carlos Otálora y CNRR, *Riesgos de la reintegración por reciclaje de desmovilizados*, octubre de 2009, [http://www.cnrr.org.co/bcnrr/numero10/CNRR\\_boletin10ddr.pdf](http://www.cnrr.org.co/bcnrr/numero10/CNRR_boletin10ddr.pdf).

<sup>271</sup> MAPP-OEA, *XI Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*, 25 de junio de 2008, p. 9, <http://www.mapp-oea.net/documentos/informes/XIInformeEspanol.pdf>.

<sup>272</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

grupos armados para retornar a actividades ilegales, aduciendo que se trata de una problemática propia de otros municipios de la región<sup>273</sup>.

---

<sup>273</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 10 de noviembre de 2010.

*Ofertas económicas*

Según una fuente institucional, por lo general los desmovilizados que viven en la legalidad “viven mal”<sup>122</sup>. Aun cuando varios ex combatientes han sido vinculados a la industria petrolera u otro tipo de actividades formales en auge en el departamento del Meta<sup>123</sup>, varios de ellos se desempeñan en actividades informales como se ha indicado anteriormente, y en ocasiones, algunos desmovilizados han señalado que el dinero recibido de la ACR no les alcanza para cubrir la totalidad de sus necesidades y las de sus familias<sup>124</sup>.

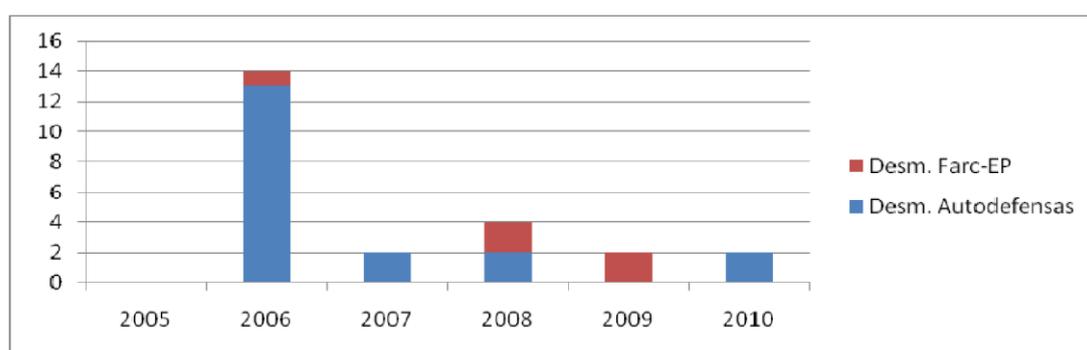
Según un artículo en Verdad Abierta, una de las razones que habrían justificado la rápida expansión del ERPAC en los Llanos Orientales consiste en los reclutamientos hechos por vía de la amenaza y con grandes sumas de dinero de por medio<sup>125</sup>. Un antiguo mando medio de las Autodefensas proveniente de la Costa Caribe nos manifestó en entrevista cómo algunas personas le han hecho diferentes propuestas para retornar a una organización armada ilegal: “Yo trato de que mucha gente no sepa quien soy, pero aún así, hace seis meses me hicieron una oferta para regresar”<sup>126</sup>. Aunque él manifestó no estar dispuesto a retornar a las armas, sí aseguró conocer muchos casos de antiguos compañeros que estarían recibiendo ofertas similares.

## ii. Inseguridad física

Como se observó en la caracterización de la población desmovilizada, existen varios ex combatientes provenientes de distintas partes del país, que han llegado hasta Villavicencio buscando protección personal. Sin embargo, las posibles amenazas de viejos enemigos, la latencia del conflicto armado y su impacto en la ciudad y en el Meta, e incluso las ofertas de algunos antiguos compañeros para vincularse a nuevas estructuras, son algunas razones que habrían incentivado la reincidencia en actividades ilegales.

No obstante, no puede desconocerse que si bien respondiendo a esta problemática varios desmovilizados han retornado a la ilegalidad, otros se han convertido en víctimas de la inseguridad existente (véase Gráfica n° 6). Como el Área de DDR del Observatorio lo señala en su Segundo Informe, “la concentración de la población desmovilizada [...] en zonas con altos niveles de inseguridad está teniendo efectos negativos en cuanto al desarrollo del proceso de reintegración”.<sup>127</sup> Una evidencia de la situación aguda de inseguridad personal de personas desmovilizadas es el número de desmovilizados asesinados. Los desmovilizados son no solamente generadores de inseguridad sino también “víctimas de inseguridad” en Villavicencio (véase Gráfica n° 6).

Gráfica n° 6. Desmovilizados asesinados en Villavicencio (2005- 2 de diciembre de 2010)



Fuente: Policía del Meta

<sup>122</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>123</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 13 de octubre de 2010.

<sup>124</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>125</sup> Verdad Abierta, “‘Cuchillo’ ya tiene más de 1.100 paramilitares y ‘Martín Llanos’ reorganizó sus autodefensas (El Tiempo),” 21 de septiembre de 2009, <http://www.verdadabierta.com/conflicto-hoy/rearmadados/1669-cuchillo-ya-tiene-mas-de-1100paramilitares-y-martin-llanos-reorganizo-sus-autodefensas-el-tiempo>.

<sup>126</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>127</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Segundo Informe*, CITpax, Madrid, noviembre de 2009, p. 9, [http://www.citpax.org/descargarfichero.php?fichero=CITpax\\_Segundo\\_Informe\\_Observatorio\\_DDR\\_Ley\\_Justicia\\_y\\_Paz\\_Colombia\\_noviembre\\_2009.pdf](http://www.citpax.org/descargarfichero.php?fichero=CITpax_Segundo_Informe_Observatorio_DDR_Ley_Justicia_y_Paz_Colombia_noviembre_2009.pdf).

### Área

109

Según distintas fuentes, la mayoría de desmovilizados residentes en la ciudad se ubican generalmente en barrios marginales<sup>274</sup>, donde pueden asentarse con los recursos de los que disponen<sup>275</sup>. En ellos, la Defensoría del Pueblo ha encontrado “los mayores factores de riesgo asociados al rearme, la realización de actividades criminales y la vinculación a redes de sicariato”<sup>276</sup>, pues han sido identificados como lugares donde existen distintos circuitos de ilegalidad en los cuales, como se expuso en párrafos anteriores, se lleva a cabo el reclutamiento de integrantes para actividades delictivas.

#### iii. Inseguridad jurídica

Al igual que muchos desmovilizados en el país, los ex combatientes de Villavicencio entrevistados para este estudio manifestaron su preocupación sobre el estado actual de su situación judicial. Uno de ellos, al poco tiempo de llegar a la ciudad fue capturado por concierto para delinquir, aunque pagó una condena de tres años de casa por cárcel con permiso para estudiar y trabajar, que cumplió en su totalidad. El entrevistado manifestó su temor de que otros compañeros sufran esa misma situación y decidan retornar a una organización armada<sup>277</sup>. Otro ex combatiente advirtió que muchos de sus antiguos compañeros, e incluso él mismo en alguna oportunidad, están siendo citados por la Fiscalía; aunque dijo no conocer muy bien las razones, se refirió a las posibles consecuencias de esa situación de la siguiente manera: “están citándolos a todos; yo creo que la cosa se va a volver a calentar”.

Como ellos existen otros desmovilizados preocupados por esta cuestión y la de sus antiguos compañeros. Según un desmovilizado de Villavicencio entrevistado por el diario *El Tiempo*, “cuando entramos al proceso nos dijeron: Si usted no debe nada, queda libre. Si debe, tiene que pagar [...] muchos piensan que si el Estado les cierra las puertas, abandonan el proceso. Es que no se sabe qué va a pasar con esa Ley. Puede ser para bien o para mal”<sup>278</sup>.

#### iv. Fallas en el programa de reintegración

Las expectativas frustradas de algunos desmovilizados frente a los beneficios que recibirían por parte de la ACR ha sido identificada por algunos de ellos y por organizaciones no gubernamentales como una de las causas de reincidencia en actividades ilegales en la ciudad. Según algunos desmovilizados muchos de sus antiguos compañeros han retornado a organizaciones armadas ilegales “porque el gobierno les incumple económicamente”<sup>279</sup>. Según otro desmovilizado, a él le parece “que cuando los muchachos dejen de recibir el dinero de la ACR pueden recomponer el grupo”<sup>280</sup>.

En enero de 2007, en el marco de un consejo de seguridad, el entonces Alto Consejero para la Reintegración, Frank Pearl, aceptó que cerca de la tercera parte de ex combatientes en el Meta habrían retornado a la ilegalidad: “efectivamente se ha detectado problemas graves con los desmovilizados y al aceptar que en muchas regiones, incluyendo al Meta, no está llegando el apoyo acordado, se está haciendo esfuerzos por reparar los

---

<sup>274</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, 14 de octubre y 10 de noviembre de 2010.

<sup>275</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 10 de noviembre de 2010.

<sup>276</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 11.

<sup>277</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>278</sup> *El Tiempo*, “Desmovilizados de la Auc del Meta temen por su situación jurídica”, 3 de diciembre de 2010, [http://www.eltiempo.com/colombia/llano/situacion-juridica-de-los-desmovilizados-del-meta\\_8515260-4](http://www.eltiempo.com/colombia/llano/situacion-juridica-de-los-desmovilizados-del-meta_8515260-4).

<sup>279</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>280</sup> *Ibíd.*

errores<sup>281</sup>. Varios desmovilizados entrevistados para este informe han manifestado de manera recurrente las dificultades a las que se enfrentaron muchos de sus compañeros al inicio de su programa de reintegración debido a las fallas que se presentaron en el programa a nivel regional. Uno de ellos lo expone de la siguiente manera: “Al principio mucha gente se fue (no tenían trabajo, no recibían plata de la ACR). No podría estimar cuántos eran pero muchos se han ido. A otros no les llega el pago, entonces se meten a delinquir. La ACR no soluciona nada, a mí tampoco me solucionó nada para lo del proyecto productivo. [Una ONG] sí me ayudó más”<sup>282</sup>. A esto se suman otras voces que cuestionan el supuesto “paternalismo” de la ACR frente a los desmovilizados actualmente. A su juicio, “cuando a los desmovilizados les corten el chorro”<sup>283</sup>, no tendrán más remedio que retornar a la ilegalidad.

v. Experiencia militar

El conocimiento militar y sobre labores de inteligencia de algunos desmovilizados realza su vulnerabilidad frente a eventuales propuestas de grupos armados ilegales como el ERPAC. Esta estructura post-desmovilización ha asistido durante los últimos tres años a una gran expansión en distintos puntos del país, concentrándose con especial fuerza en la región de los Llanos Orientales. Según algunos informes de inteligencia del Ejército y del CTI, dicha estructura habría propasado los mil combatientes, gracias a operaciones sistemáticas de reclutamiento.<sup>138</sup> En este escenario, cada una de las personas que forman parte del ERPAC es vinculada a actividades con base en su experiencia.<sup>139</sup> Quienes tienen una trayectoria militar considerable se desempeñarían en tareas de liderazgo y mayor relevancia para la estructura; quienes no, generalmente son vinculados como puntos de contacto e información e incluso como sicarios.<sup>140</sup>

Según la Defensoría del Pueblo, “[...] los desmovilizados son catalogados como “mano de obra calificada”, que al encontrarse en situaciones particulares de vulnerabilidad pueden contribuir a la expansión de las nuevas agrupaciones”<sup>141</sup>. La experiencia militar adquirida en los grupos de los que formaban parte ha preocupado a varias personas en la ciudad. Incluso un ex combatiente manifestó: “el desmovilizado sale siendo una “máquina de guerra” y es muy difícil que se resocialice. Por eso los programas deberían dictar cosas que sirvan verdaderamente para algo”<sup>142</sup>.

vi. Ausencia de arraigo

Si bien no son muy numerosos los afectados por esta situación, la proveniencia de otras zonas del país y la llegada en solitario a una ciudad como Villavicencio son variables que potencian el riesgo de delinquir para un ex combatiente. Según funcionarios cercanos al proceso, quienes no tienen un arraigo en función de una familia, un hogar o empleo estable, son el tipo de personas que muchas veces tienen un pie en la ACR y el otro en

---

<sup>281</sup> Llanera, “Gobierno confirma que la tercera parte de desmovilizados se rearmaron. En el Meta no saben la cifra oficial de reinsertados. Se acuerda seguimiento al proceso y programas.” 16 de enero de 2007.

<sup>282</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

<sup>283</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 13 de octubre de 2010.

acciones ilegales.<sup>143</sup> Según la esposa de un desmovilizado de Villavicencio, “si en algo ha fracasado el proceso es porque ellos [los desmovilizados] han estado solos, sin familia y sin acompañamiento”<sup>144</sup>.

## 1.6 Conclusiones

Existen percepciones que ligan a los ex combatientes con el aumento de inseguridad en la ciudad de Villavicencio. Según un sociólogo entrevistado por el diario *El Espectador*, “el retiro de la guerra de más de tres mil desmovilizados en el Llano, de cuatro grandes grupos de autodefensas que actuaban en esta región, empieza a tener consecuencias en la seguridad ciudadana. Muchos de estos jóvenes salieron de combatir y llegaron a Villavicencio y a otros grandes centros urbanos a esperar la ayuda integral del Gobierno y se dieron cuenta de que no les era rentable económicamente”<sup>145</sup>. Sin embargo, existe poca evidencia estadística que identifique a los desmovilizados como una pieza clave en la actual coyuntura de inseguridad en Villavicencio. Este tipo de percepciones se debe entonces o bien a una exageración de la realidad existente o bien a que las cifras sobre la participación de desmovilizados en actividades ilegales muestran sólo una parte de la realidad.

Si consideramos las cifras –que pueden estar afectadas por sub-registros–, la participación de ex combatientes en actividades ilegales es relativamente baja (4,3% de los capturados por concierto para delinquir, 4% por extorsión y 3,8% por homicidio). Entonces, la percepción de los pobladores sobre los desmovilizados como responsables en gran número de este tipo de delitos, a menudo relacionados con la delincuencia organizada o grupos armados ilegales, sería errónea. Y si tenemos en cuenta el porcentaje de desmovilizados que han sido capturados en algún momento posterior a su desmovilización, para el caso de Villavicencio se puede calcular más o menos 7% de reincidencia, lo que es una tasa comparativamente baja con el promedio nacional. Adicionalmente, la mayor parte de desmovilizados capturados y asesinados se presentaron en los dos primeros años posteriores a la desmovilización (2006 y 2007).

<sup>138</sup> Verdad Abierta, “‘Cuchillo’ ya tiene más de 1.100 paramilitares y ‘Martín Llanos’ reorganizó sus autodefensas (El Tiempo).” <sup>139</sup> Entrevista CITpax en Bogotá, 16 de octubre de 2010.

<sup>140</sup> *Ibíd.*

<sup>141</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe de Riesgo No. 006 de 2010*, p. 12.

<sup>142</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>143</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, 13 y 14 de octubre y 11 de noviembre de 2010.

<sup>144</sup> Entrevista CITpax en Villavicencio, 11 de noviembre de 2010.

<sup>145</sup> *El Espectador*, “Villavo, en la ‘Olla’ de la Inseguridad”, 4 de agosto de 2009.

## Área

111

Cuando se trata de explicar el reciente aumento de la inseguridad en Villavicencio es necesario tener en cuenta otros factores como el rápido crecimiento de la ciudad debido al desarrollo económico que ha ido acompañado de la llegada de un gran número de desplazados buscando oportunidades, así como las dinámicas post-desmovilización. Creemos que la desmovilización – no los desmovilizados como personas – ha cambiado el contexto de seguridad en un nivel estructural. Donde había un uso de violencia monopolizado por los grupos de autodefensa, se han presentado disputas por el control territorial que han causado más violencia. Además, tales grupos controlaron hasta cierto grado la delincuencia en barrios marginales de Villavicencio con un sistema paralelo de administración de justicia, suponiendo la implementación y consolidación del Estado de derecho importantes desafíos para las autoridades.

Para concluir, en el caso de Villavicencio el tema de reincidencia de antiguos miembros de grupos armados no parece ser alarmante. Basado en un ejercicio de observación en terreno y en cifras de las autoridades, es posible afirmar que la mayoría de los desmovilizados no se han dedicado en ningún momento a actividades ilegales y su participación en los delitos registrados en Villavicencio no es muy significativa.

## 2. Montería

## 2.1 Contexto de inseguridad

Montería es una ciudad intermedia, localizada en la parte sur de la costa Caribe colombiana, capital del departamento de Córdoba con una población de 409.476 habitantes (313.593 en el núcleo urbano y 95.883 en áreas rurales). La ciudad representa el 19,8% de la población del departamento que es de 1.582.718 personas según proyección del DANE. En los últimos años la ciudad ha cambiado, en especial la zona céntrica y las que corresponden a los barrios de estratos medios y altos. Se nota el dinamismo y ampliación del comercio representado en miles de negocios, consultorios, oficinas y talleres de todos los niveles y tamaños. Las viviendas cuentan con servicios adecuados para el suministro de agua y alcantarillado, energía eléctrica y gas, así como para la recolección de basuras. Por sus calles transitan cada vez más vehículos y miles de motociclistas, la mayoría convertidos en moto-taxistas porque no tienen otra manera de ganarse la vida. Mejoramiento en los parques y otros espacios públicos dan un aspecto de ciudad organizada y limpia.<sup>284</sup>

La importancia de Montería para las distintas clases de inversores, así como para los grupos armados ilegales (guerrilla, paramilitares, narcotráfico y los de la post-desmovilización) radica en que es el centro político, administrativo, judicial, financiero, comercial, empresarial y de educación superior no sólo del departamento sino de zonas de Sucre, los Urabá antioqueño y chocoano y el bajo Cauca. Desde hace varios años, antes de la desmovilización, se convirtió en lugar propicio para invertir con dineros lícitos e ilícitos, no sólo porque el medio centenar de asentamientos informales que hacen parte de su población les aporta una numerosa mano de obra de adolescentes y jóvenes sin oportunidades de estudios técnicos o profesionales ni de empleo, y que tienen familias incompletas y problemas de convivencia en un medio de alto nivel de riesgos sociales, sino además por la cercanía y colaboración que mantuvo la dirigencia del departamento con los principales jefes paramilitares de las AUC, Salvatore Mancuso y Carlos Castaño.

Existen varias explicaciones sobre la situación de inseguridad en la ciudad. Nos limitaremos a las que creemos tienen mayor incidencia: la permanencia del conflicto armado, los altos índices de desempleo e informalidad, la pobreza y la exclusión social y la violencia doméstica y comunitaria.

### I. La permanencia del conflicto armado.

El departamento de Córdoba ha pasado por sucesivos períodos de conflicto armado, varios acuerdos de paz y un proceso de negociación que han involucrado a poblaciones de distintos municipios.<sup>285</sup> Los cambios que han

---

<sup>284</sup> Víctor Negrete B., *Carta a un cordobés ausente*, Semanario virtual Caja de herramientas, Edición 217, 30 de julio de 2010 y *La situación de Córdoba requiere con urgencia un manejo integral*, Edición 177, 25 septiembre 2009. *Montería: entre la villa soñada y el Miami costeño*, Documentos para la reflexión n° 1, Centro de Estudios Sociales y Políticos, Universidad del Sinú Montería, 2006, pp. 33-38.

<sup>285</sup> Ver Víctor Negrete B., *Situación de conflicto y pobreza en el departamento de Córdoba y perspectivas de paz*, Acción contra el Hambre y otros, Montería, 2008, pp. 11-34. Víctor Negrete B., *Córdoba en emergencia: la actual fase del conflicto*. *Semanario virtual*, Edición 163, 19 de junio de 2009. Los periodos de conflicto son los siguientes: a) Enfrentamiento liberal-conservador (1949-1959), con presencia de guerrillas liberales en el alto Sinú y San Jorge y en límites con el Urabá antioqueño. Involucró a poblaciones de Montería, Tierralta (incluyendo Saiza), Canalete, Montelibano, Puerto Libertador, San Carlos, Chimá, Ayapel. b) Expansión terrateniente (1960-1966) en Montelibano y Puerto Libertador, a punta de despojos de tierras, homicidios, desplazamientos y violaciones ejecutados por sicarios del interior del país. c) Surgimiento, desarrollo y

originado son profundos en todos los sentidos, especialmente en la inseguridad.

En los últimos 25 años, a Montería han llegado más de 70.000 desplazados por la violencia, calamidades naturales y pobreza en el campo. Hay más de 3.000 víctimas que reclaman verdad, justicia y reparación. En el año 2010 hubo 10 masacres en Córdoba, una de ellas en Montería, a escasas calles de la Casa de Justicia.

Por otra parte, la Policía informó que hasta el 27 de noviembre de 2010, habían hecho 4.955 capturas en el departamento por diferentes delitos, incluyendo miembros de las llamadas bandas emergentes Los Paisas, Rastrojos y Urabeños; decomisado cocaína, base de coca, bazuco y marihuana; incautado armas y recuperado motocicletas. Indicó también que hay más de 6.000 solicitudes de escoltas, la mayoría de dirigentes políticos y funcionarios públicos.

El director del CTI de la Fiscalía declaró que en Córdoba hay 1.150 desaparecidos en los últimos años. El 20% de estas desapariciones en Montería han sido cometidas por los grupos armados ilegales, el resto son voluntarias o por establecer. En 2009 hubo 415 personas desaparecidas y en el 2010 la cifra llegó a 219.<sup>148</sup>

### 2. Altos índices de desempleo e informalidad.

El DANE dio a conocer que en el año 2009 había 238.000 personas en edad de trabajar. De estas, 137.000 estaban ocupadas: 42.000 en actividades formales y 95.000 en actividades informales. Las principales labores que desempeñaban (44.000 personas) eran el comercio, o las actividades en restaurantes y hoteles; en los servicios comunales, sociales y personales trabajaban 38.000; 18.000 trabajaban en el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones y 18.000 también en el sector de la industria manufacturera. Esta última abarca las confecciones, embotelladoras, frigorífico, artesanías, bisutería, calzado, panadería, carpintería, alimentos y bebidas, muebles y enseres metálicos y talleres industriales, entre otros. La tasa de desempleo en el 2008 fue de 12,9 y de 15,8 en el 2009.<sup>149</sup>

### 3. Pobreza.

El municipio de Montería tiene aproximadamente 80.000 familias. De éstas, el programa Familias en Acción de la Presidencia de la República<sup>150</sup> atiende a 61.716 menores de 38.387 familias, siendo 8.916 desplazados y estando 52.800 inscritos en el Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN). El porcentaje de familias en el municipio que se encuentran en el umbral de la pobreza representa el 72% de la población total, es decir, 294.822 personas. Esto significa que 233.106 menores no reciben los beneficios del SISBEN.<sup>151</sup>

### 4. Exclusión social y violencia intrafamiliar y comunitaria.

En Montería viven gran número de desplazados, desmovilizados, víctimas, potenciales y activos miembros de grupos armados ilegales, desempleados y pobres del departamento y es el lugar con mayor número de homicidios y actos de inseguridad. Habitan en asentamientos y barrios populares, trabajando en el sector informal; los niños, adolescentes y jóvenes están expuestos a agresiones, violaciones, delincuencia y reclutamiento por parte de pandillas, mafias y grupos armados ilegales; la violencia intrafamiliar y comunitaria es bastante alta y la inseguridad ciudadana es un hecho; los suicidios ocurren con frecuencia. El consumo de

desmovilización de la guerrilla de izquierda Ejército Popular de Liberación (EPL) (1967- 1991) y otros grupos que incursionaron en el departamento y se desmovilizaron a principio de la década de los noventa como la Corriente de Renovación Socialista y el Ejército Revolucionario del Pueblo. Las FARC desde mediados de la década de los ochenta se encuentran en el sur y en límites con Antioquia. d) Surgimiento y fortalecimiento del proceso de las Autodefensas en la región Caribe (1985-2002) con la presencia de Fidel Castaño, sus hermanos Carlos y Vicente y otros paramilitares. Entre Córdoba y Urabá nacieron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y Córdoba fue “la casa paterna” de la AUC. En el departamento operaron seis bloques de las AUC (Casa Castaño, Córdoba, Héroes de Tolová, Mineros, Montes de María y Elmer Cárdenas), los frentes 5,18 y 58 y una columna móvil de las FARC. e) Proceso de negociación del Gobierno con las AUC (2003-2006). f) Surgimiento de los cuatro grupos de la post-desmovilización (2006-2010). En la actualidad han conformado dos grandes grupos (Urabeños y Los Paisas-Rastrojos) con presencia en los 30 municipios del departamento.<sup>148</sup> El Meridiano de Córdoba, Montería, 2 de enero de 2011; Montería, 4 de diciembre de 2010; Montería, 27 de noviembre de 2010; Montería, 22 de noviembre de 2010.

<sup>149</sup> Banco de la República y DANE, *Informe de Coyuntura Económica Regional. ICER Córdoba 2009*.

<sup>150</sup> El programa Familias en Acción de la Presidencia de la República está dirigido a familias del nivel I del SISBEN, los de pobreza extrema y desplazados por la violencia con hijos menores de 6 años y entre 7 y 18 años que reciben subsidios escolares y de nutrición.

<sup>151</sup> Acción Social, Programas Familias en Acción y Red Unidos, Montería, 2011.

## Área

113

estupefacientes va en aumento y el microtráfico se extiende cada día<sup>286</sup>.

## 2.2 La población desmovilizada

En el departamento se desmovilizaron los grupos Córdoba, Héroes de Tolová y el Anillo de seguridad. El Elmer Cárdenas, Montes de María y el Minero con presencia en el departamento lo hicieron en otros lugares.

En los actos de desarme y desmovilización que muchos presenciaron en la plaza de Santa Fe de Ralito en la Zona de Ubicación en Tierralta, hubo dos hechos que llamaron la atención: a. Un alto número de combatientes no estuvieron de acuerdo con la desmovilización. b. Los comentarios de personas con conocimientos en la materia, que aseguraban que no todos los grupos estaban desmovilizándose y que en las últimas semanas un número indeterminado de jóvenes de los barrios populares y asentamientos informales en Montería fueron reclutados para participar en el evento.

La cifra de los 1.690 desmovilizados oficialmente en los dos actos del año 2005, pertenecientes a los bloques Córdoba y Héroes de Tolová más el Anillo de seguridad de la Zona de Ubicación compuesto entonces por 300 hombres, fue creciendo a medida que pasaban los meses hasta completar 3.783, el 8,4% aproximadamente de los desmovilizados del país. Esto fue debido al retorno de población desmovilizada en otros lugares del país hacia los municipios de Montería, Tierralta, Valencia, Montelíbano, Puerto Libertador, Planeta Rica y Buenavista. Según las cifras de la Alta Consejería para la Reintegración, el número de combatientes cordobeses que hicieron parte de diferentes bloques en distintos lugares del país fueron las siguientes: Mineros 706, Catatumbo 410, Central Bolívar 191, Héroes de Granada 150, Norte 148, Vencedores de Arauca 132, Pacífico 131 y resto de bloques 794. Además de esta cifra, la Policía sospechaba que había una población flotante de 1.000 desmovilizados aproximadamente que no aparecieron registrados pero estuvieron vinculados en los distintos bloques.

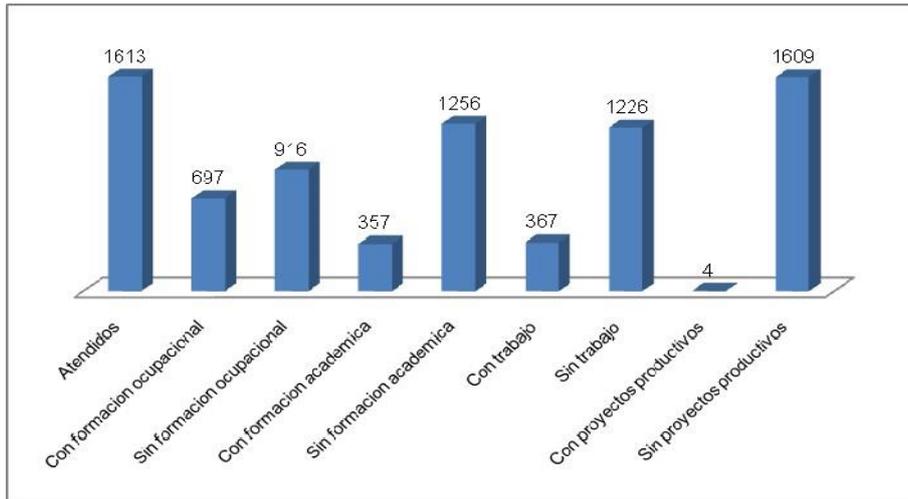
La información disponible permite conocer algunas características de los desmovilizados de base en los aspectos de formación ocupacional, académica y trabajo, edad y género, lugares de residencia, violencia intrafamiliar y comunitaria en la que están inmersos, rasgos sicosociales y otros aspectos que también inciden en sus personalidades y conductas.

i. Formación ocupacional, académica y trabajo.

La mayoría de los desmovilizados eran de Montería. De 1.613 registrados el 56,7% carecía de formación laboral u oficio conocido de ninguna clase, el 77,8% no contaba con formación académica, el 76% estaba desempleado y el 99,7% no hacía parte de ningún proyecto productivo. Estas limitaciones tan marcadas representaron un gran reto para la reinserción.

Gráfica n° 9. Desmovilizados con formación ocupacional, académica, trabajo y proyectos productivos (2006)

<sup>286</sup> Víctor Negrete B., *Carta a un cordobés ausente*, Semana del 24 al 30 de enero de 2010, [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com).

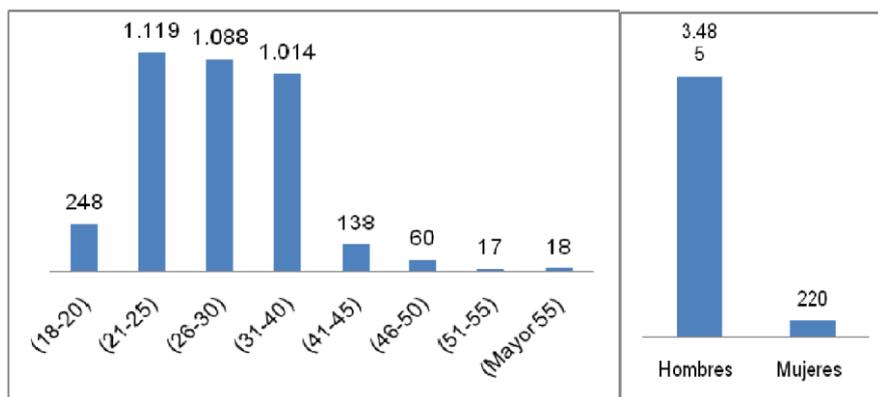


Fuente: Centro de Referencia y Oportunidades CRO (ACR)

ii. Edad y género.

De los desmovilizados el 87% tenía edades comprendidas entre 21 y 40 años, el 6,6% entre 18 y 20 años y el 6,2% entre 41 y más de 55 años. Es decir, el 93,2% estaba apto para trabajar y capacitarse, o volver a las armas y a las actividades ilegales. La gran mayoría eran hombres (94%).

Gráfica n° 10. Edad y género de los desmovilizados



Fuente: Centro de Servicios (ACR)

iii. Violencia intrafamiliar y comunitaria.

Otro factor que es necesario tener en cuenta en el medio donde viven los desmovilizados es la violencia intrafamiliar y comunitaria. Desde el año 2005 funciona en Montería la Casa de Justicia y Paz, atendida por oficinas de la Fiscalía, Comisaría de Familia, Inspección de Policía, Personería, Consultorio Jurídico, Bienestar Familiar, Medicina Legal, Defensoría del Pueblo y servicios de Psicología y Trabajo Social. A ella acuden personas de más de 30 barrios humildes en busca de solución a los problemas que se les presentan en sus casas y vecindades, como peleas o conflictos caseros y con los vecinos, incumplimiento de contratos, delitos, calumnias, no pago de arriendos o servicios y en general por violación de derechos humanos. También dictan capacitaciones, llevan a cabo conciliaciones y prestan servicio de orientación psicológica.

Desde su creación hasta noviembre de 2010, ha atendido 20.312 consultas. El 69,7% de las consultas, 14.169 casos, tienen que ver con la existencia de problemas familiares y con los vecinos, seguido por incumplimientos de contratos con el 7,1%, los delitos con el 5,1%, las calumnias con el 2,4% y casos relacionados con atención en salud, servicios públicos y asuntos laborales con el 2,2%. Llama la atención que 192 personas, el 0,9%, acudió en busca de orientación y sólo 8 personas en busca de capacitación.

Gráfica n° 11. Casos de consulta en la Casa de Justicia y Paz de Montería (2005 – noviembre de 2010)



Fuente Casa de Justicia y Paz de Montería

## iv. Rasgos sicosociales.

Al empezar el proceso de reintegración, los grupos de desmovilizados presentaron las siguiente características socioafectivas según los estudios efectuados por los profesionales de la ACR: fuerte cohesión de grupos, dificultad para establecer lazos afectivos, altos niveles de desconfianza, alto nivel de agresividad, autoritarismo en sus relaciones interpersonales, poco desarrollo de habilidades de convivencia, preocupación por su seguridad personal, sentido de responsabilidad y disciplina militar.

Estas características coinciden con el estudio comparativo llevado a cabo por el psicólogo Gustavo Brunal<sup>287</sup> en la cárcel nacional Las Mercedes de Montería a dos grupos de personas condenadas por delitos graves y delitos menores y un grupo en libertad. El primer grupo lo integraron 113 desmovilizados postulados a la Ley 975 de 2005, acusados de concierto para delinquir agravado, homicidios, desaparición forzada, masacres y torturas. De acuerdo con el estudio el promedio de edad del grupo era de 30 años, 50% solteros, 40% vivía en unión libre, con frecuentes separaciones de sus parejas. El 40% hacía parte de familias nucleares, 46% tenía comunicación con los padres, el 14% manejaba una relación inadecuada con los padres y el 30% poca comunicación con los hermanos. El 26% con antecedentes de consumo de bebidas alcohólicas y 8% de sustancias psicoactivas. El 28% con antecedentes de ausentismo escolar, 36% perdió años escolares, 22% fueron expulsados de colegios y 71% presentaron problemas de conducta durante su vida escolar. En convivencia social el 10% tuvo problemas con las familias y el 46% con la autoridad. En cuanto a figuras sustitutas más representativas fueron los abuelos para el 35,7%, amigos para el 28,6% y hermanos para el 21,4%. El 89,4% del grupo presentó rasgos psicopatológicos.

*Según el estudio, “los integrantes de este grupo están conformados por personas que no confían en los demás, tienen antecedentes de comportamientos impulsivos, especialmente en la edad escolar. Igualmente presentan problemas con las autoridades legalmente establecidas y con su familia por su poco respeto a las normas. Se consideran personas irritables, resentidas, desafiantes y difíciles en su trato. Han tenido antecedentes de crímenes violentos, mostrando insensibilidad ante las consecuencias sociales de su propia conducta, no aceptando responsabilidad por su propio comportamiento.”*

*“De esta manera, en la medida que el medio sociocultural favorezca las acciones delictivas de estos grupos, se contribuirá a la producción y reproducción de este fenómeno. El estudio confirma la relación existente entre las variables psicológicas y sociales y su influencia en las diferentes modalidades delictivas cometidas por los integrantes del grupo.”*

### 2.3 Participación de desmovilizados en delitos

La Policía acusa a numerosos desmovilizados de cometer homicidios o de participar en este tipo de delito, de fabricación y porte de armas, de cometer hurtos, daños en bien ajeno y consumo de estupefacientes. En las investigaciones de la Fiscalía aparecen vinculados por hurto, homicidio, desaparición forzada, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, porte ilegal de armas y concierto para delinquir. La ciudadanía en general les asocia con asesinatos, drogas, juegos de azar, robos, amenazas, intimidación, con los moto-taxis (que siempre relacionan con actividades ilícitas), sicariato, violencia contra sus mujeres e hijos, riñas y venganzas.<sup>154</sup>

A principio de enero de 2011 en la cárcel nacional de mediana seguridad Las Mercedes de Montería había 1.217 internos sindicados y condenados por distintos delitos. Entre los principales figuran: 338 por homicidios, 314 por concierto para delinquir, 127 por tráfico de estupefacientes, 126 por porte ilegal de armas, 103 por hurto calificado y agravado, 95 por acceso carnal violento y abusivo, 37 por extorsión y 14 por rebelión y terrorismo. Del total estaban 108 postulados a Justicia y Paz y 382 vinculados a las llamadas “bandas criminales”. De estos últimos 152 aproximadamente son desmovilizados.<sup>288</sup>

<sup>287</sup> Gustavo Bernal, “Perfil psicosocial de personas condenadas por delitos de homicidio en comparación con delitos menores y población libre del departamento de Córdoba”, Trabajo de grado, Universidad del Norte, Barranquilla, 2010, sin publicar. <sup>154</sup> Conversaciones con la Unidad de la Policía que atiende a desmovilizados, funcionarios de la Fiscalía y representantes de organizaciones no gubernamentales. Montería, octubre y noviembre de 2010 y enero de 2011.

<sup>288</sup> Entrevistas con funcionarios del INPEC en Montería, diciembre de 2010 y enero de 2011.

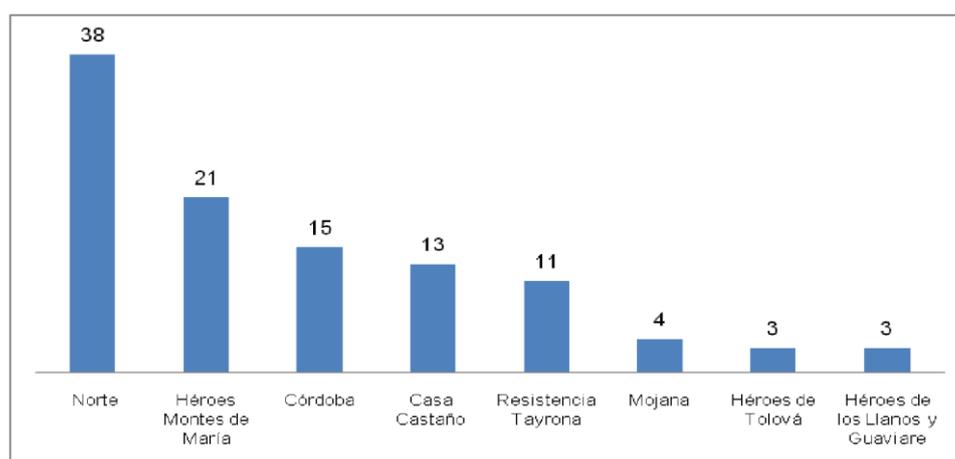
## I. Características de los postulados a Justicia y Paz.

La siguiente información, contenida en fichas del INPEC, proporciona datos valiosos sobre los postulados y las perspectivas reales de su reintegración. Se hace énfasis en los aspectos más relacionados con los objetivos del estudio.

116

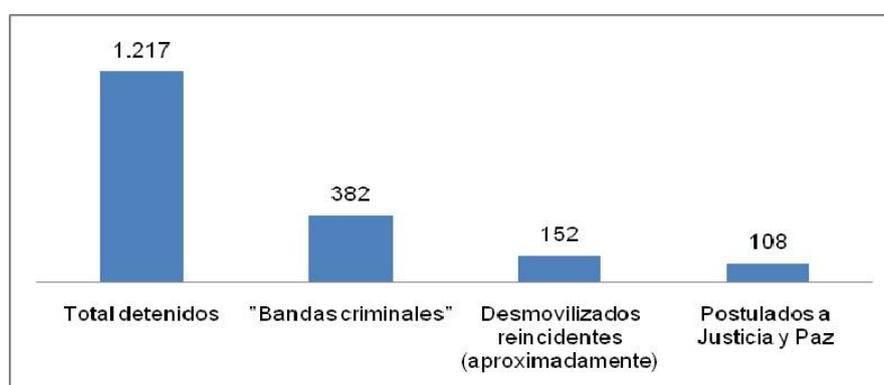
Los 108 postulados a Justicia y Paz pertenecieron a los siguientes bloques: Norte, Héroes Montes de María, Córdoba, Casa Castaño, Resistencia Tairona, Mojana, a Héroes de Tolová y Héroes del Llano y Guaviare.

Gráfica n° 12. Bloques a los que pertenecían los postulados a Justicia y Paz detenidos en la cárcel de Montería (2010)



Fuente: INPEC

Gráfica n° 13. Número y clases de Internos en la cárcel de Montería (2010)



Fuente: INPEC

Los motivos por los que ingresaron al grupo armado ilegal fueron las siguientes: por falta de oportunidades laborales (22), de manera voluntaria (17), por falta de oportunidades académicas (14), por estar de acuerdo

con la ideología (9), por desempleo (5), venganza (9), seguridad, conflicto familiar, reclutamiento forzoso y por ir contra la guerrilla (3 en cada caso), retaliación, seguridad, resentimiento contra las fuerzas militares y rechazo social (1 en cada caso), y sin datos (16). Los integrantes (patrullero 48, comandante 19, operador 4, enfermero 2, escolta 2, recaudador de extorsiones 1, encargado de finanzas 1, informante 1, sin datos 30) permanecieron de 1 a 3 años (36); de 4 a 7 años (28); de 8 en adelante (18) y sin datos (26).

En relación con su formación y experiencia laboral, 42 tienen el grado de bachiller incompleto, 11 lo han completado; 28 no han acabado la educación primaria (mientras 5 sí la han completado) y no existe información sobre 21.

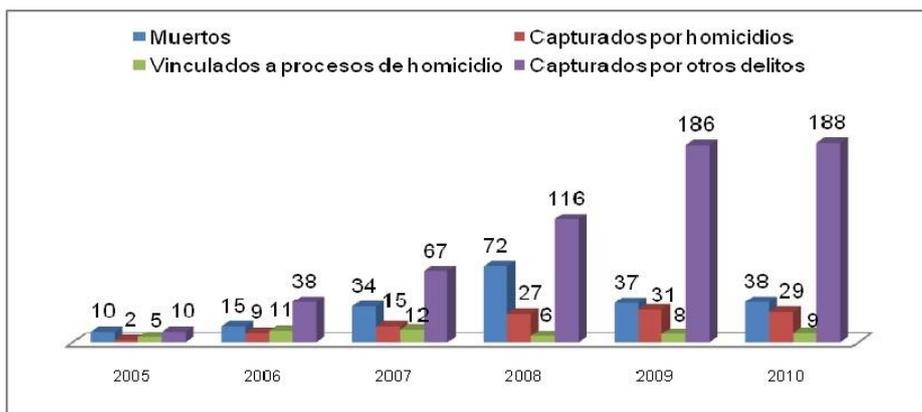
La mayor parte tienen experiencia en actividades agrícolas (14), siendo los restantes conductores (9), ganaderos (8), albañiles (7), artesanos (5), vigilantes (5), mecánicos (4), vendedores (3), administrador de finca, operador de máquinas, electricista, ebanistería y reparador de electrodomésticos (2 en cada caso), y minero, comerciante, enfermería, farmaceuta, amansador y carnicero (1 en cada caso), entre otros.

En relación con su situación procesal, 50 habían estado reclusos anteriormente; 39 no, y no existen datos sobre 58. 26 han sido condenados, 24 imputados (y de 58 no existen datos). Los motivos por los que algunos han sido detenidos son homicidios (51), concierto para delinquir (30), extorsión y porte ilegal de armas (3 en

cada caso), desaparición forzada y tráfico de estupefacientes (2 en cada caso), terrorismo, rebelión y secuestro (1 en cada caso).

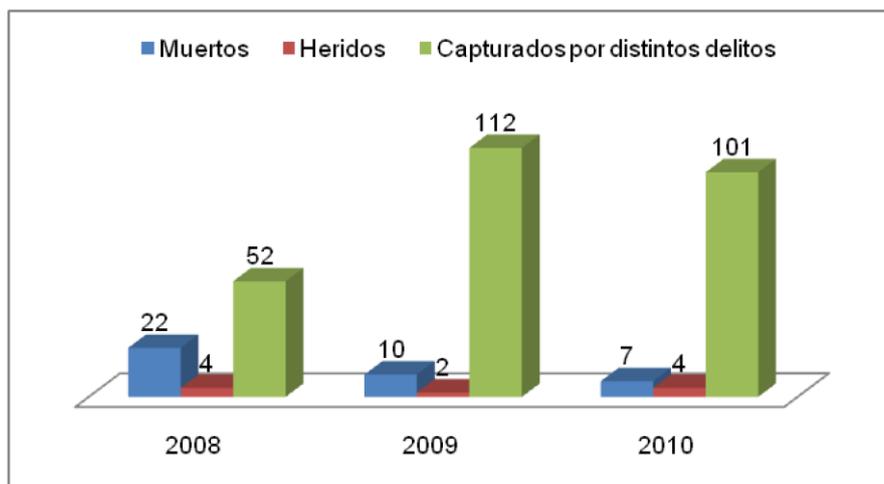
A continuación se muestran a través de las Gráficas, el número de desmovilizados muertos y capturados: 206 desmovilizados muertos de forma violenta y 769 capturados y vinculados por otros delitos para un total de 975 casos en Córdoba. En Montería los muertos llegan a 56 (desde el 2005, ver Gráfica n° 2), 10 heridos y 265 capturados por distintos delitos. La Gráfica n° 15 recoge los datos sobre desmovilizados a partir del 2008 cuando la Policía creó una unidad encargada de hacer seguimiento estadístico a este grupo.

Gráfica n° 14. Desmovilizados muertos y capturados en Córdoba (2005-2010)



Fuente: Policía de Córdoba

Gráfica n° 15. Desmovilizados muertos, heridos y capturados por diferentes delitos en Montería (2008 – noviembre de 2010)



Fuente: Unidad que atiende casos de desmovilizados de la Policía de Córdoba

## 2.4 Tipo de delitos cometidos

En cuanto a inseguridad, la ciudad presenta un cuadro preocupante de delitos de distintos tipos. Sobresalen los homicidios comunes y de desmovilizados, lesiones comunes, hurto a personas, residencias, comercio y motocicletas, incautación de drogas, tráfico de estupefacientes y reclutamientos.

### I. Homicidios comunes.

El año anterior al proceso de negociación con las AUC (2002), Montería registró una de las cifras más altas de su historia en homicidios comunes. Durante los tres primeros años que permaneció el proceso (2003-2005) las cifras bajaron y aún sin terminar la desmovilización en otras partes del país, empezó a crecer y así se ha

mantenido hasta el presente; lo mismo sucedió con los homicidios en el departamento como se puede apreciar en la siguiente Gráfica. El porcentaje de muertos en Montería equivale al 23,2% del total departamental.

Área

118

Gráfica n° 16. Homicidios comunes en Montería y Córdoba (2002-2010)

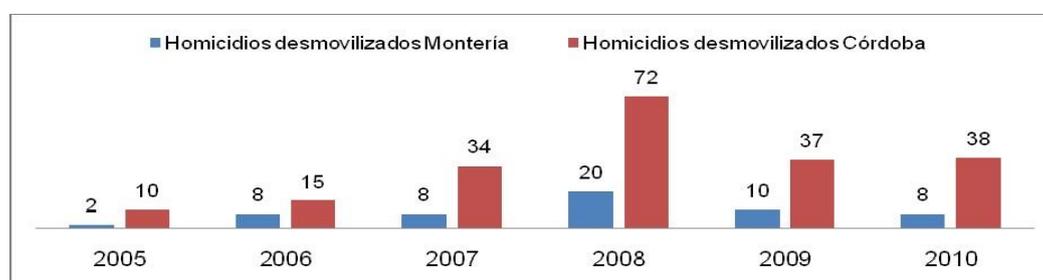


Fuente: Policía de Córdoba y Observatorios del delito de la Alcaldía de Montería y de la Gobernación de Córdoba

### 2. Homicidios de desmovilizados.

Entre el 2005 y el 2010 el número de desmovilizados muertos en Montería fue de 56 y en el departamento de 206. El año crítico fue 2008 cuando mataron a 20 y 72 respectivamente, debido, al parecer, a una especie de campaña adelantada por los nuevos grupos con el fin de reagrupar de manera voluntaria o bajo presión de amenazas o muertes a ex compañeros con experiencias y conocimientos sobre el oficio, además de venganzas, peleas y resultado de actividades delictivas<sup>289</sup>.

Gráfica n° 17. Homicidios desmovilizados en Montería y Córdoba (2005-2010)



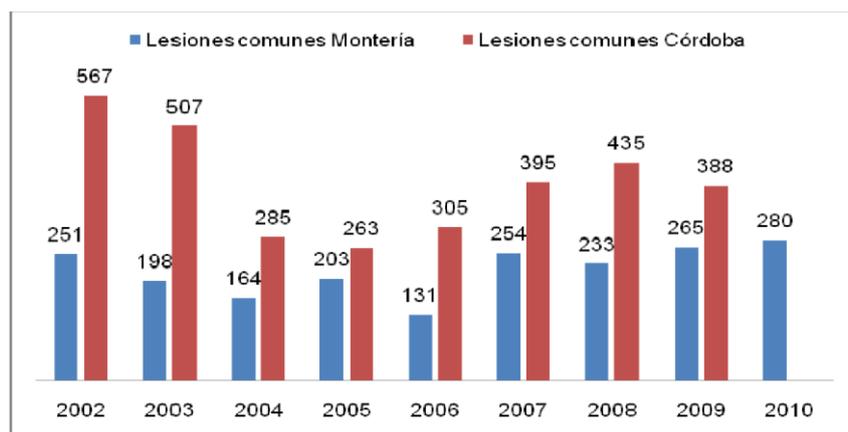
Fuente: Policía de Córdoba y Observatorios del delito de la Alcaldía de Montería y de la Gobernación de Córdoba

### 3. Lesiones comunes.

Desde el año 2005, con una disminución en el 2006, el número de lesiones comunes en Montería está creciendo. Son resultado de riñas, agresiones, atracos, hurtos, desavenencias e intolerancias tanto al interior de las familias como en los establecimientos educativos, barrios, lugares de trabajo, calles y plazas.

Gráfica n° 18. Lesiones comunes en Montería y Córdoba (2002-2010)

<sup>289</sup> Entrevistas a desmovilizados, periodistas y suboficiales de la Policía de Córdoba. Montería, noviembre y diciembre de 2010.

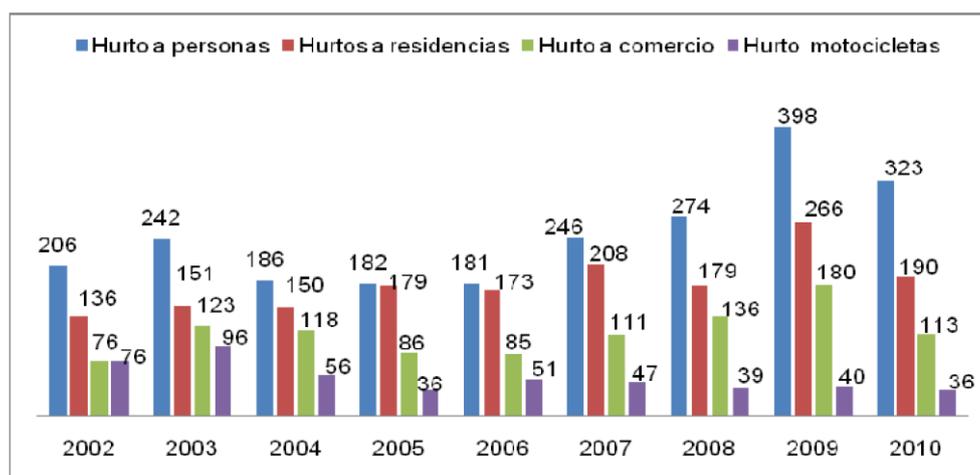


Fuente: Policía de Córdoba y Observatorio del delito de la Alcaldía de Montería

#### 4. Hurto a personas, en residencias y comercio, y de motocicletas.

La percepción de la ciudadanía y los medios de comunicación es que Montería es cada vez más insegura. La siguiente Gráfica muestra como estos delitos se mantienen en el tiempo. El hurto, atraco y fleteo a personas sucede todos los días y por lo regular la mitad de los casos no son denunciados. Las armas que más utilizan para cometerlos son el revólver y las armas blancas. Al parecer hay bandas de fleteos integradas por delincuentes llegados de Cartagena, Barranquilla y Antioquia, asociados con los locales.<sup>157</sup> El hurto en residencias se ha mantenido alto a partir del 2005 a pesar de la vigilancia por parte de celadores, y es cada vez más numeroso en sectores de barrios y urbanizaciones. El robo en comercios, con menos casos que los anteriores, continúa alto a pesar de la vigilancia privada y alarmas instaladas. El hurto de motos también preocupa porque es el vehículo más utilizado para cometer diferentes tipos de delitos. La ciudad cuenta en promedio con 450 agentes de la Policía que no han logrado bajar los índices de estos delitos.<sup>158</sup>

Gráfica n° 19. Hurtos en Montería (2002-2010)



Fuente: Policía de Córdoba

#### 5. Incautación de drogas.

La incautación de drogas en el municipio de Montería en los últimos ocho años ha sido muy variable. Sin embargo hay que destacar los decomisos de cocaína (81,2% del total), marihuana (15,2%) y en menor escala la base de coca y el bazuco.

Cuadro n° I. Incautación de drogas (kilos) en Montería (2003-2010)

Droga incautada	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Cocaína	1	1	4	2.176	1	2.179	23	1.007	5.392
Heroína	0	0	0	0	17	0	0	0	17

Base de coca	2	3	14	36	9	30	26	5	125
Bazuco	10	9	12	17	7	3	26	7	91
Marihuana	22	22	265	71	532	21	26	51	1.010
Total	35	35	295	2.300	566	2.233	101	1.070	6.635

Fuente: Policía de Córdoba

<sup>157</sup> El Meridiano de Córdoba, Montería, 21 de abril de 2009.

<sup>158</sup> Entrevistas con periodistas, comerciantes y líderes comunitarios. Montería, diciembre de 2010.

## Área

Gráfica n° 20. Incautación de drogas (kilos) en Montería (2003-2010)



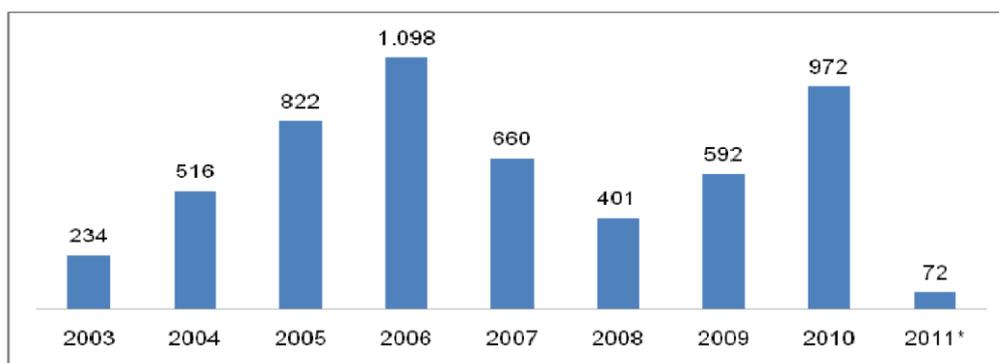
Fuente: Policía de Córdoba

### 6. Capturas por tráfico de estupefacientes.

El número de capturas por tráfico de estupefacientes varía bastante: creció entre el 2003 y el 2006, luego bajó en los dos años siguientes y va en ascenso desde el 2009. De acuerdo con la Policía, en Montería existen cuatro ‘ollas’ desde hace muchos años con más de 40 puntos de venta. Algunos estiman que estas cifras son más altas, teniendo en cuenta que la venta y distribución las hacen, además, en establecimientos educativos, en negocios diversos y en casas fuera de toda sospecha.<sup>290</sup>

Gráfica n° 21. Capturas por tráfico de estupefacientes en Montería (2003 - 25 de enero 2011)

<sup>290</sup> Entrevistas CITpax en Montería, noviembre de 2010.



Fuente: Policía de Córdoba

## 7. Reclutamiento.

Apenas un año después de la desmovilización de las AUC en Córdoba, los medios informaron que en los barrios Cantaclaro, Mogambo, Furatena, Nueva Esperanza y Villa Paz de Montería estaban reclutando jóvenes.<sup>291</sup> La situación llegó a tal punto que la Defensoría del Pueblo emitió en septiembre de 2008 el informe de riesgo número 018-08, llamando la atención sobre el riesgo de reclutamiento en que se encontraban miles de adolescentes y jóvenes de más de cuarenta asentamientos y barrios de la ciudad. La situación continuó sin interrupción hasta principio del 2009 cuando se conocieron los casos de jóvenes que fueron reclutados para “trabajar” en Nariño, Antioquia, Guajira y Norte de Santander.<sup>161</sup> La persistencia ha sido tal que en el Plan de prevención y protección de derechos humanos del departamento, protocolizado el 30 de junio del 2010, con presencia y participación de todas las instituciones con competencia en la materia, el reclutamiento fue considerado uno de los principales temas de riesgo. En la actualidad el reclutamiento sigue en varios lugares de Montería y el departamento.

### 2.5 Motivos de reincidencia

#### i. La actividad delictiva convertida en modo de vida

Si uno analiza con cuidado muchos casos de adolescentes y jóvenes tanto de áreas urbanas como rurales que se vincularon voluntaria o forzadamente a las AUC y después de la desmovilización forman parte de otras estructuras armadas ilegales, delincuencia común y organizada y grupos de tráfico y consumo de drogas, nos damos cuenta que es un proceso complejo que debe entenderse de la manera más comprensiva posible.

Hasta el momento se puede constatar que: a). en la mayoría de los casos, como ya está documentado, estos muchachos provienen de asentamientos informales y comunidades pobres del campo y la ciudad, casi todos con problemas de conflicto y violencia de mucho tiempo atrás, acompañados de pobreza y exclusión social. b). La ilegalidad en todo sentido es en gran medida la alternativa que les ofrece posibilidades para sobrevivir, mucho más que las actividades legales, a las que no tienen acceso por distintos motivos. Entre otras actividades, participan en homicidios, amenazas, extorsión, hurtos, atracos, desplazamiento, estafas, fleteo, desapariciones, tráfico de estupefacientes, cultivos ilícitos, juegos de azar, redes de prostitución, contrabando, abigeato, manejo y provisión de logística para actividades ilícitas (motocicletas, vehículos, armas, sitios de protección), capacitación a nuevos integrantes de las estructuras ilegales y labores de inteligencia, entre otras. c) La pertenencia a estos grupos, y la continuidad en ellos les genera sentimientos de liderazgo, compromiso, sacrificio y responsabilidad. d) Aunque poco estudiados, los valores, principios, normas y creencias que inculcan y practican en las familias, establecimientos educativos y las comunidades, son la base, a la larga, que determina la vinculación o no a estas actividades ilegales y criminales. e) Los que ingresan voluntariamente respaldan y justifican esta decisión en que comparten la ideología de los grupos, el reconocimiento que adquieren en las localidades, cumplen deseos de venganza y les proporciona seguridad; añaden además la falta de oportunidades económicas, educativas y sociales y problemas en el hogar, entre otros, que no tienen discusión porque son ciertas. f) Lo que sigue es la preparación y capacitación para el cumplimiento de sus

<sup>291</sup> El Meridiano de Córdoba, Archivo AUC, 15 de abril de 2007 y 22 de mayo de 2007. Ver también Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010. <sup>161</sup> *Ibid.* 18 de febrero de 2009 y 26 de marzo de 2009.

funciones dentro de la organización de acuerdo con sus habilidades, condiciones físicas y disposición mental. g) Un alto número de ellos termina convirtiendo la actividad delictiva en su modo de vida y a menos que tenga impedimentos físicos, de edad o de cualquier otro tipo, estará dispuesto a la reincidencia. h). Los reclutados a la fuerza, aunque terminen acostumbrados a la actividad son más propensos a no volver y un porcentaje no cuantificado se reintegra a la sociedad.<sup>162</sup>

ii. En desacuerdo con la desmovilización

Cuando ocurrió la desmovilización de los grupos que operaban en Córdoba, según las entrevistas realizadas por el Área a algunos desmovilizados, gran número de los combatientes no estuvieron de acuerdo con la decisión de los comandantes. Así mismo, indicaron que otros grupos no participaron en estos actos, por lo que podía ocurrir que una parte de ellos retornara a las armas, como ha sucedido en ciertos casos.

iii. Ofertas y amenazas

“Es cierto que a mí y a otros compañeros nos buscaron meses después de la desmovilización. Yo estaba estudiando entusiasmado y con juicio, había vuelto con mi mujer, reencontré a mi hija pequeña y no pensaba regresar. Yo fui enfermero en la organización. Me ofrecieron 600 mil pesos mensuales, de manera diplomática les comenté que la formación que estaba recibiendo era muy buena y posiblemente les serviría más si me dejaban terminarla, aunque tenían que pagarme más. Yo sé que si me negaba tajantemente podían considerar que me aliaría con el grupo contrario y en este caso me declararían enemigo que debían tirar al piso (matar). Ante la disyuntiva, unos regresaron y a otros los mataron.”<sup>163</sup>

iv. El fracaso de los proyectos productivos

“Los grandes proyectos productivos, los que tenían que ver con cultivos de caucho, cacao, forestales, ganadería intensiva y palma de aceite fracasaron por distintos motivos. Muchos de nosotros pensamos que era la redención que buscábamos porque nos aseguraba, eso nos dijeron, trabajo permanente y duradero y al final quedábamos como propietarios. Las cosas no sucedieron así. Queríamos trabajo o empleo permanente en la ciudad y el campo pero la falta de apoyo de la gobernación, alcaldías, empresarios, comerciantes y hacendados fue escasa. Pocos lo lograron. En general no hay proyectos productivos colectivos. No sabemos cuántos pero algunos, decepcionados, regresaron a abrir monte, a cuidar cultivos.”<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Reunión con miembros del Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Sinú. Montería, diciembre de 2010.

<sup>163</sup> Entrevistas a desmovilizados en Montería, noviembre de 2010.

<sup>164</sup> *Ibid.* Montería, noviembre de 2010.

## Área

Por su parte el diario *El Meridiano* de Córdoba señalaba que los proyectos productivos no son rentables. “Los desmovilizados quieren inmediatez, mucha producción y que generen más empleo” sostuvo Humberto Solano, vocero de las asociaciones de desmovilizados, quien agregó que “los 914 ex combatientes estaban escépticos por la forma como se lleva a cabo el proceso.”<sup>292</sup>

Al principio, en el 2006, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz anunció la puesta en marcha de proyectos productivos en el área rural destinada a participantes, desplazados por la violencia y campesina del lugar. Los proyectos eran de cultivos de caucho, cacao, maracuyá, plantación de acacia y ganadería intensiva. Ocuparían 4.784 hectáreas y beneficiarían a 1.869 cabezas de familia. Desafortunadamente estos proyectos fracasaron, entre otras cosas, porque estaba en duda la legalidad de las tierras y la identidad de los verdaderos propietarios.

---

<sup>292</sup> *El Meridiano* de Córdoba, Montería, 15 de julio de 2006

v. Las fallas en el programa de reintegración

Las dificultades que se han presentado en el proceso de reintegración han sido reflejadas en diferentes artículos de prensa. *El Meridiano* de Córdoba ha reseñado algunas: “Los desmovilizados volvieron a protestar por falta de pagos; bloquearon la avenida circunvalar (29 de julio de 2006)”. “Reincorporados de los bloques Córdoba y Catatumbo protestaron ante el Centro de Referencias porque no les han pagado varios meses por concepto de la ayuda humanitaria que el gobierno les entrega (2 de septiembre de 2006)”. “26 detenidos en la cárcel Las Mercedes entraron en huelga de hambre por incumplimiento de los pactos hechos por el gobierno en Ralito (8 de diciembre de 2006)”. “Inicialmente atendían a 600 desmovilizados. Muchos no quieren asistir a clases. El proceso ha sido difícil y lento. Se montaron 20 grupos pero funcionaron 5. Ahora asisten 300 porque la ACR los está obligando (31 de mayo de 2007)”. “Enfrentamiento con Frank Pearl, consejero para la reintegración, cuestionaron sus declaraciones sobre oportunidades laborales que supuestamente han ofrecido (24 de septiembre de 2007)”. “Hay que reconocer que al principio hubo fallas e improvisaciones. A medida que el proceso avanzaba mejoraron en capacitación, salud y acompañamiento sicosocial pero falta mucho por hacer, sobre todo en proyectos productivos y empleo. Nosotros nos hemos aguantado porque hemos visto mejoría y esperamos que sigan cumpliendo, no así otros compañeros que prefirieron volver a las viejas andanzas, yo creo que se precipitaron cuando tomaron esa decisión”.<sup>293</sup>

Hasta el 2010 la ACR con sede en Montería atendió a 1.702 participantes con 170 proyectos aproximadamente. “Son proyectos individuales porque casi nadie quiere trabajar en colectivo”, aseguraron los participantes que accedieron a dar declaraciones. “Funcionan unos 100 aproximadamente, en realidad no son proyectos nuevos, por lo regular son los mismos trabajos que desempeñábamos antes de ingresar a las AUC”. Recuérdese que cuando ocurrió la desmovilización de los 1.613 registrados, 697 poseían algún oficio y 367 contaban con empleo (ver Gráfica n° 9). La formación en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la institución encargada de la capacitación de los participantes, ha servido fundamentalmente para actualizar o perfeccionar sus conocimientos sobre oficios como albañilería, electricidad, electrodomésticos, carpintería, mecánica, panadería, soldadura, enchapes, mantenimiento de motores y tiendas, entre otros.<sup>294</sup> Esta aseveración la corrobora la información de los postulados cuando informaron sobre experiencia laboral, arte u oficios que poseían. En realidad son pocos los que elaboran sus planes de negocios y crean sus unidades productivas como solicitud o exigencias de la institución.

Según los profesores consultados, poco más del 50% de los que asisten lo hacen por recibir el subsidio que les reconocen, un 35% manifiesta interés en superarse y dispuestos a la reintegración y al resto le falta convencimiento.<sup>168</sup>

En cuanto a empleo la situación no ha sido fácil. En un principio, como salida ocupacional, la Policía orientó un diplomado durante 6 meses a 870 participantes con el propósito de prepararlos como Salvavías y vigías comunitarios para atender el tráfico en calles y carreteras, así como la seguridad en espectáculos públicos, colegios y playas. Además de contribuir a su capacitación, la intención fue ayudar a ubicarlos en empleos permanentes o temporales. Al final sólo se contrataron a 10 personas en puestos fijos y a algunos con contratos temporales. La respuesta de empresarios, comerciantes e industriales ha sido mínima. Existe temor,

---

<sup>293</sup> Entrevistas con desmovilizados que asisten a cursos del SENA. Montería, noviembre de 2010.

<sup>294</sup> Entrevistas a desmovilizados con proyectos individuales. Montería, noviembre-diciembre de 2010. <sup>168</sup> Entrevistas con funcionarios y profesores del SENA. Montería, noviembre y diciembre de 2010.

prevención y estigmatización contra ellos. Algunos han conseguido empleos ocultando su condición de desmovilizado.<sup>295</sup>

vi. Rechazo y estigmatización

“Cuando uno es desmovilizado lo miran mal, con desconfianza y con miedo. Hay vecinos que viven asustados porque temen que lleguen a matarme y a ellos les pueda pasar algo. Cuando oyen motos que pasan cerca a la casa donde vivo y ven que el conductor y parrillero son jóvenes y llevan puestos cascos que les cubren los rostros, especialmente en horas donde hay poca gente en las calles, imaginan que son sicarios. Alcanzo a mirarlos cuando corren las cortinas y cierran las puertas. Si uno organiza una reunión o fiesta en su casa o le hace algún arreglo a la vivienda o compra algo nuevo, están convencidos que es producto de algo malo que hice... a veces la policía llega a preguntarme de donde obtuve el dinero, seguro porque alguien los llamó y dio el aviso. Otra cosa: como uno no tiene dinero para comprar buena ropa y zapatos, anda en moto como conductor o parrillero, en bus, bicicleta o a pie y no tenemos pinta de galán, pues la mayoría somos morenos, no tan bien parecidos, con corte de pelo bajito, un poco ordinarios con el lenguaje y el comportamiento y otros gestos que no se por qué la gente nos asocia enseguida con gente peligrosa, uno ve como lo analizan rápidamente, hacen una imagen de nosotros y así nos tratan. Esto no es bueno, algunos no lo soportan y terminan echando todo a la mierda”.<sup>296</sup>

Con respecto al acompañamiento sicosocial, el programa contempla de 1 a 3 charlas mensuales de dos horas en promedio, visitas a las familias y organización de eventos lúdicos. Los grupos son de 30 participantes en promedio, si bien cada psicólogo atiende a 60 o más personas. Los comentarios sobre el programa son diversos: agentes de la Policía que les hacen acompañamiento consideran que muchas charlas no son pertinentes, improvisadas algunas veces, carecen de objetivos precisos, presentan vacíos y no se observan resultados. Algunos desmovilizados consideran que ellos y sus familias no reciben el acompañamiento adecuado, las visitas son escasas o muy espaciadas y manifiestan que asisten por el subsidio.

vii. Inseguridad jurídica

“Sí, es verdad, estamos preocupados por el fallo de la Corte Constitucional que nos deja en una situación incierta por no saber que va a pasar con nosotros. Lo primero que se nos ocurrió fue suspender las declaraciones que estamos haciendo. No hay razón para que sigamos haciendo confesiones si a la larga las pueden convertir en pruebas contra nosotros. No queremos perder la confianza en la ley pero necesitamos que nos den las garantías suficientes para poder continuar con el proceso. Estamos a la expectativa. No creo que aumente el número de reincidentes. Si lo hacen, serán muy pocos.”<sup>297</sup>

## 2.6 Conclusiones

Los desmovilizados de las AUC incrementaron la inseguridad en el departamento y en Montería. 206 han muerto desde el 2005 y 975 están vinculados o capturados en el mismo lapso por distintos delitos. Es posible que los porcentajes sean mayores pero las estadísticas de las instituciones que tienen esta responsabilidad aún no especifican en los responsables o autores su condición o no de desmovilizados.

En el período 2002-2010, aproximadamente la tercera parte de los delitos en el departamento los cometieron en la capital. Al finalizar el año 2010 los efectivos de la Policía en el departamento sumaban más de dos mil, correspondiéndole a Montería entre 450 y 500. Por el crecimiento de los distintos delitos los medios de comunicación, gremios y líderes sociales y políticos han expresado su preocupación y solicitud para aumentar el pie de fuerza pública tanto en Montería como en las zonas de conflicto y área rural. La academia, las organizaciones no gubernamentales y las iglesias han solicitado en repetidas ocasiones la presencia y acompañamiento de los organismos de cooperación internacional, el intercambio de ideas y propuestas con

---

<sup>295</sup> Entrevistas con los responsables de la Unidad que atiende casos de desmovilizados en la Policía. Montería, noviembre de 2010 y enero de 2011.

<sup>296</sup> Entrevistas con desmovilizados. Montería, diciembre de 2010 y enero de 2011.

<sup>297</sup> Entrevista con desmovilizados procesados. Montería, enero de 2011.

voceros de los gobiernos departamental y nacional y la adopción de un plan de trabajo que contemple el desarrollo y la paz en el departamento.

124

La percepción que se tiene de la *peligrosidad* de los desmovilizados al parecer se justifica más en el resto del departamento que en la capital. La gente en el campo los asocia más con los grupos armados ilegales activos y en la ciudad con la delincuencia común.

La inseguridad que vive Córdoba y Montería es producto de factores que deben tratarse de manera integral: pobreza, desempleo y subempleo, corrupción, grupos armados ilegales, narcotráfico, violencia intrafamiliar y comunitaria, deterioro ambiental, despojo y concentración de tierras y riesgo social en que se encuentran niños, adolescentes y jóvenes.

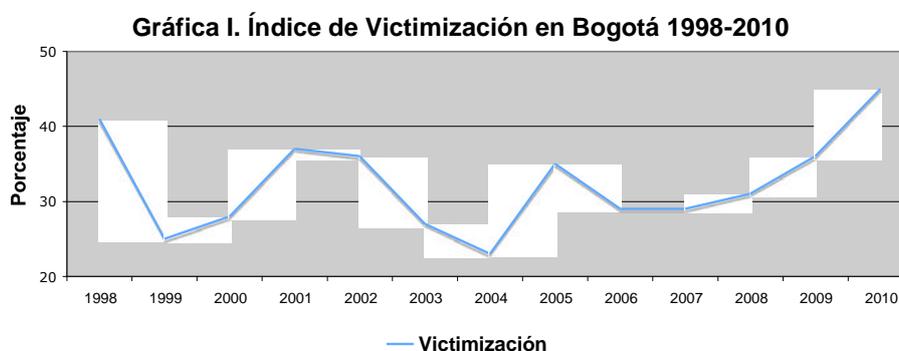
El programa de reintegración en sus diferentes componentes y en su conjunto debe ser revisado a la luz de sus resultados y la situación que vive el país y Córdoba en particular.

### 3. Bogotá

#### 3.1 Contexto de inseguridad

La percepción de inseguridad en Bogotá se ha incrementado entre 2006 y 2010, coincidiendo con el aumento del número de homicidios, lesiones personales, y hurtos tanto a personas, como de motos, y en residencias y bancos. Además, durante dicho período se produjo la mayor proporción de desmovilizaciones de grupos de autodefensa y de guerrilla en la última década.

En 2010, el porcentaje de residentes en Bogotá que reportaban haber sido víctimas ellos o sus familiares de un delito en el último año alcanzó el 45%, una cifra que supera cualquiera de las reportadas por la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de la ciudad desde 1998. La Gráfica n° 1 muestra que la más reciente tendencia de aumento en el reporte de victimización se inicia en 2007, con un 29%.

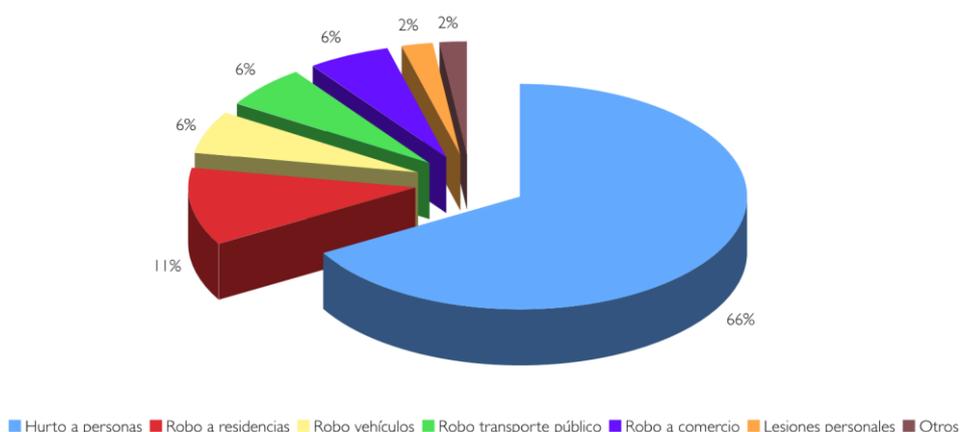


Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización en Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá

En la encuesta de junio de 2010, la Cámara de Comercio señala que el 66% de los delitos reportados corresponde a hurto a personas y el 11% corresponde a robo en residencias (ver Gráfica n° 2). Entre quienes reportan hurtos a personas, el 53% corresponde a robos de teléfonos celulares, el 20 % a robo de dinero, y el 8% a robo de objetos personales como billetera, reloj y joyas. Comparativamente, en 2009 los principales delitos reportados también fueron hurto a personas (80%) y robo en residencias (12%). La distribución del hurto a personas era en ese año de 38% de robo de celulares, 20% de robo de dinero, 20% de robo de objetos personales, y 22% de otros robos. En 2008 las proporciones eran similares a estas últimas.

125

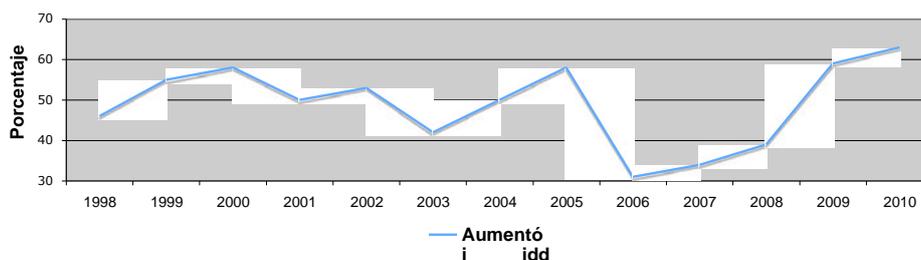
Gráfica 2. Proporción de delitos reportados en Bogotá en 2010



Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización en Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá

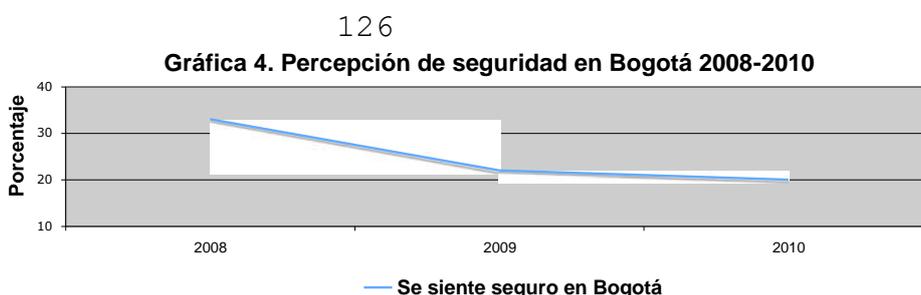
A la pregunta sobre si percibían una variación en los niveles de seguridad en la ciudad, la proporción de encuestados que afirmaba percibir un aumento en la inseguridad alcanzó en 2006 un mínimo para la última década (31%), año en el cual se inicia una tendencia creciente con pico en 2010 (63%). Tales resultados se muestran en la Gráfica n° 3.

Gráfica 3. Percepción de inseguridad en Bogotá 1998-2010



Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización en Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá

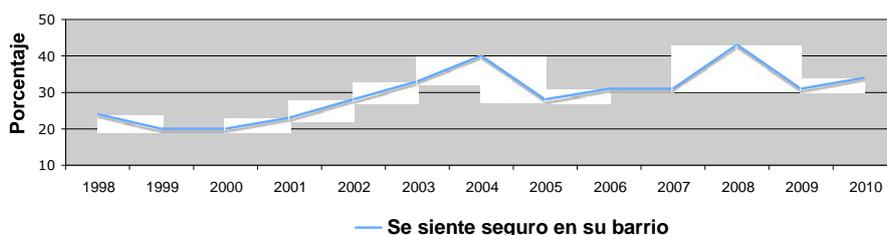
En la misma línea, la proporción de residentes que dice sentirse seguro en Bogotá, según la Encuesta de Percepción “Bogotá Cómo Vamos”, viene en descenso desde 2008, tal como lo muestra la Gráfica n° 4.



Fuente: Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos. Ipsos-Napoleón Franco

Según esta misma encuesta, una mayor proporción de residentes de la ciudad afirma sentirse segura en su barrio cuando se compara el inicio de la década en 2001 (23%) con el año 2010 (34%). Como muestra la Gráfica n° 5, entre 2006 y 2010, la variación ha sido positiva pero ligera (tres puntos porcentuales).

**Gráfica 5. Percepción de seguridad en el barrio 1998-2010**

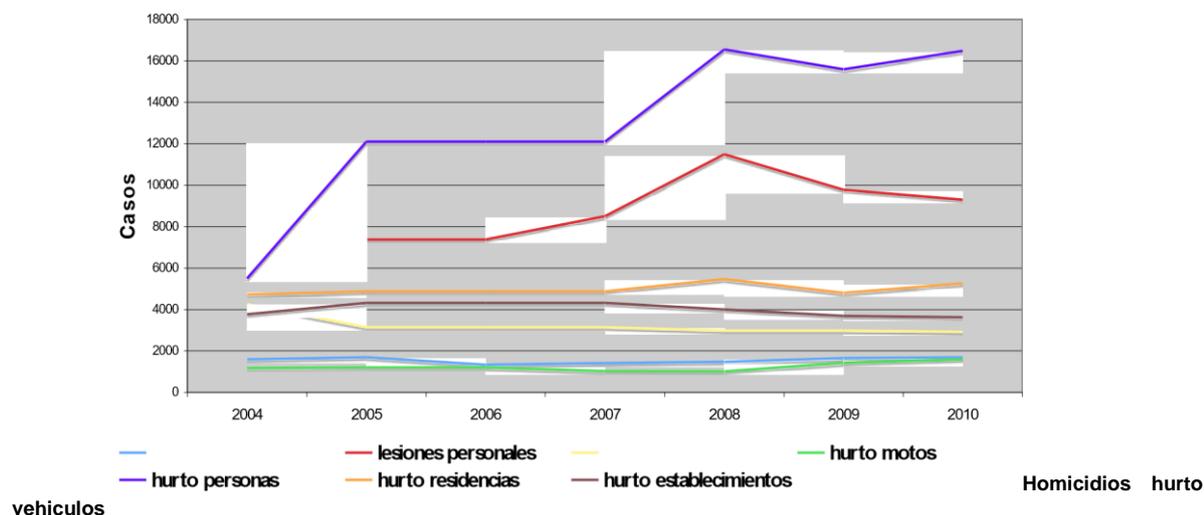


Fuente: Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos. Ipsos-Napoleón Franco

¿Se corresponde este aumento en la percepción general de inseguridad en la ciudad con los datos disponibles sobre comisión de hechos delictivos? El registro oficial de la evolución de delitos de alto impacto en la ciudadanía, elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, señala que entre 2006 y 2010 ha habido un aumento en el hurto a personas, lesiones personales, hurto en residencias y de motos, y ha habido un leve incremento en el homicidio y en el hurto en bancos.<sup>298</sup> Otros delitos como el hurto de establecimientos y vehículos muestran disminuciones leves, tal como se aprecia en la Gráfica n° 6.

127

Gráfica 6. Evolución de delitos en Bogotá 2004-2010

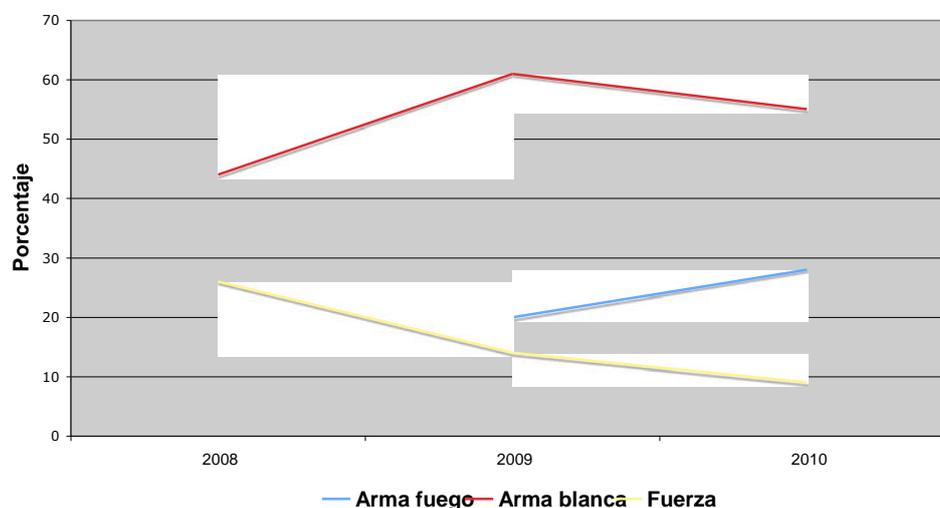


Fuente: Boletín de Estadísticas, Alcaldía Mayor de Bogotá, CEACSC  
 Datos de 2010 recolectados entre enero y noviembre, y proyectados a diciembre

<sup>298</sup> El hurto en bancos pasó de 6 casos en 2006 a 20 en 2010.

De manera complementaria, la encuesta de la Cámara de Comercio señala que los encuestados reportan un aumento en la proporción de delitos cometidos con armas de fuego y arma blanca entre 2008 y 2010, y una disminución de la proporción de delitos cometidos sólo con intimidación y uso de la fuerza física. Tales tendencias se muestran en la Gráfica n° 7.

**Gráfica 7. Evolución del método de delito 2008-2010**



Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización en Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá

El Observatorio de Seguridad en Bogotá de la Cámara de Comercio de la ciudad reporta que los casos de secuestro y extorsión continuaban una tendencia a la baja en 2010 respecto al inicio de la década. Entre enero y junio de 2010 se reportaron seis casos de secuestro, un promedio que es apenas la tercera parte del promedio de los años 2000 a 2010. Y entre enero y junio de 2010 se reportaron 47 casos de extorsión, un promedio inferior a ocho casos mensuales, lo cual que dista del promedio de 14 casos por mes reportados entre enero de 2007 y junio de 2010.

¿Dónde se concentran los delitos de alto impacto que se cometen en la ciudad? Según el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el 29,6% de los homicidios

128

entre enero y septiembre de 2010 se concentraron en Kennedy y Ciudad Bolívar.<sup>299</sup> El Observatorio de Seguridad en Bogotá de la Cámara de Comercio les asigna a estas localidades el 28,7% en el mismo período.

Respecto al hurto de vehículos, la Alcaldía Mayor de Bogotá calcula que el 56,9% de casos en el primer semestre de 2010 se produjo en cinco localidades: Kennedy, Suba, Engativá, Usaquén y Puente Aranda. El Observatorio de la Cámara de Comercio les asigna a estas localidades el 52,8% de los casos en ese período.

Según el Observatorio de Seguridad en Bogotá, el 43% de los hurtos en residencias en el primer semestre de 2010 se produjeron en Suba, Kennedy y Usaquén. El 30,6% de los hurtos a personas se produjeron en ese período en Suba, Chapinero y Kennedy. Y el 31% de los hurtos en establecimientos se produjeron en Suba, Kennedy y Chapinero.

<sup>299</sup> CEACSC, “Caracterización del homicidio enero-septiembre comparado años 2009 y 2010”, presentación electrónica, Alcaldía Mayor de Bogotá.

De manera preliminar, podemos concluir que el aumento de la percepción de inseguridad en Bogotá viene acompañado de una tendencia creciente de un buen número de delitos de alto impacto, en particular el hurto a personas, de motos y en residencias. El aumento en el número de homicidios, aunque leve, parece constante desde 2004. Además, otras actividades delictivas no registradas son mencionadas por ciudadanos como fuentes de su sensación de inseguridad, según las encuestas de Ipsos-Napoleón Franco, Estadística y Análisis, y Datexco en los informes antes mencionados. Estas actividades son el tráfico de drogas, la presencia de pandillas, milicias y grupos armados en los barrios.

La aparente convergencia entre el aumento en la percepción de inseguridad y el aumento en el número de casos reportados de delitos ya mencionados coincide además temporalmente con un incremento en el número de desmovilizados que se han asentado en Bogotá. ¿Contribuye la presencia de desmovilizados en Bogotá al aumento de la percepción de inseguridad en la ciudadanía, o al aumento reciente de delitos como el homicidio y el hurto? Tal es la cuestión que se analiza a continuación.

### 3.2 Población desmovilizada

No existen mediciones confiables y constantes en el tiempo sobre la percepción de los residentes en Bogotá frente a los desmovilizados. Pero existen algunos indicadores que pueden ayudar a dibujar un panorama.

El 36% de los encuestados en Bogotá por el Barómetro Latinoamericano en 2008 creía que la seguridad del país empeoraría con la desmovilización de guerrilleros y de paramilitares. Tal porcentaje de pesimismo superaba el porcentaje consolidado nacional de 28%.<sup>300</sup> Por otra parte, una encuesta de la Fundación Seguridad y Democracia en ese mismo año señalaba que el 75% de los encuestados en Bogotá consideraba que la presencia de desmovilizados contribuía al incremento en la inseguridad de la ciudad.<sup>301</sup>

El hecho de que la ciudadanía en Bogotá muestra importantes índices de desconfianza frente a la presencia de desmovilizados se confirma de manera cualitativa con el testimonio de los propios ex combatientes. Mesas de deliberación política desarrolladas en 2008 entre ex combatientes en Bogotá confirman que el estigma y la discriminación de la sociedad es uno de los problemas principales que afrontan en su proceso de reintegración.<sup>176</sup> Sin embargo, ellos mismos contribuyen en ocasiones a extender esa percepción. “Yo en Bogotá no me siento segura”, admitía una desmovilizada entrevistada, “porque todos los desmovilizados se vienen para acá”.

---

<sup>300</sup> Latin American Public Opinion Project, *Barómetro de las Américas. Colombia. Cultura política de la democracia en Colombia 2008. El impacto de la gobernabilidad*, USAID, Vanderbilt University, UNDP, IADB, Centro Nacional de Consultoría, Observatorio de la Democracia-Universidad de los Andes, Bogotá, 2008.

<sup>301</sup> Pablo Casas, “Criminalidad y victimización en las ciudades más grandes de Colombia”, en Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, p. 5. “La seguridad: un desafío permanente para Bogotá”, PNUD, Bogotá, 2008, pp. 43-72.

<sup>176</sup> Juan Esteban Ugarriza, “Los ex combatiente proponen: aportes y percepciones sobre la reintegración en Colombia”, documento de trabajo, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Universidad Externado de Colombia, 2009.

El liderazgo de la ciudad comparte el recelo de la ciudadanía. Las dos últimas administraciones municipales de Bogotá han expresado públicamente su preocupación sobre el posible impacto negativo que los desmovilizados podían causar en la ciudad<sup>302</sup>.

129

¿Pero qué informaciones sustentan tal percepción negativa sobre los desmovilizados? Una posibilidad es que la percepción de los residentes en Bogotá sobre los desmovilizados esté influida por las estadísticas de reincidencia en la ilegalidad de la población de ex combatientes a nivel nacional (véase por ejemplo el segundo informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación sobre reintegración en Colombia). Si los ciudadanos de Bogotá supusieran que estos cálculos de reincidencia nacional aplican al caso de Bogotá, quizás sería lógico que percibieran la presencia de desmovilizados en la ciudad como uno de los factores que explicaría el aumento en los índices de inseguridad detallados anteriormente. Pero, ¿existen indicios de que estas proporciones son similares en Bogotá y a nivel nacional?

### 3.3 Participación de desmovilizados en delitos

Como se ha sugerido anteriormente, el aumento en la percepción de inseguridad y en el aumento de la frecuencia de algunos delitos de alto impacto en la ciudadanía desde 2006 coinciden en el tiempo con un incremento en el número de desmovilizados en la ciudad, tal como lo muestra el Cuadro n° 1. La disminución de las cifras entre 2007 y 2008 se explica por los métodos de conteo introducidos para ese período por la Alta Consejería para la Reintegración, creada en septiembre de 2007, y no necesariamente a la llegada o salida de desmovilizados de la ciudad.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Promedio atendidos por ACR	N/D	N/D	2.967	3.080	4.231	3.919
Porcentaje atendidos por ACR/Total desm.	N/D	N/D	64,93%	74,84%	89,37%	73,19%
Total desmovilizados <sup>179</sup>	2.474	4.327	4.569	4.115	4.734	5.354

Fuente: ACR, Alcaldía de Bogotá

A diferencia del caso nacional, en Bogotá existe una clara mayoría de desmovilizados provenientes de los grupos de guerrilla (Cuadro n° 2).

### **Cuadro n° 2. Desmovilizados en Bogotá (mayo de 2010)**

<sup>302</sup> Alcaldía de Bogotá, “Ciudadanos ex-combatientes: un desafío de reconciliación e inclusión para Bogotá”, Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con Presencia en Bogotá, 2006; Andrés Restrepo, sub Secretario de

Ex grupo	Número	Porcentaje
AUC	1.723	32,17%
FARC	3.046	56,90%
ELN	419	7,83%
ERG	18	0,33%
ERP	40	0,73%
EPL	29	0,53%
Sin dato	79	1,47%
<b>TOTAL</b>	<b>5.354</b>	<b>99,96%</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de datos sobre participantes atendidos por ACR en 2010.

Los ex combatientes tienden a vivir en zonas de la ciudad donde el costo de vida es relativamente más bajo. Esto se refleja en las proporciones de desmovilizados que la Alcaldía Mayor de Bogotá calcula residen en las diferentes localidades, reflejadas en el Cuadro n° 3.

Seguridad y Convivencia, citado en Despacho del concejal Carlos Vicente de Roux, “Bogotá enfrenta serios problemas en materia de seguridad” 2009; informe del debate realizado en el Concejo de Bogotá el 18 de junio de 2009, disponible en <http://www.carlosvicentederoux.org/apuestaporbogota.shtml?apc=a-h1:07;-::&x=2870> (última fecha de consulta: octubre de 2009). Así lo reiteró también la secretaria de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá en entrevista con CITpax, 2010.

<sup>178</sup> Los datos entre 2005 y 2007 son cálculos del Programa de Atención Complementaria a los desmovilizados de la Alcaldía de Bogotá. Los datos entre 2008 y 2010 fueron suministrados por ACR. Las cifras incluyen ex combatientes en Hogares de Paz, ICBF y CRO Juvenil, pero no incluyen alrededor de 1.500 desmovilizados que según la Alcaldía de Bogotá habían cumplido su proceso de reintegración en 2007 y residían en Bogotá. Sobre esta población, ver Mauricio Acosta, Julia Gabrysch y Maristella Góngora (eds.), "Experiencias de jóvenes ex-combatientes en proceso de reintegración a la vida civil en Bogotá D.C.", Fescol, Alcaldía de Bogotá, Federación Nacional de Concejos de Juventud, 2007.

<sup>179</sup> Existe un número indeterminado de desmovilizados que viven en la ciudad pero no han sido contabilizados por ACR.

<b>Cuadro n° 3. Desmovilizados en Bogotá por localidad (mayo de 2010)</b>		
<b>Localidad</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
<i>Ciudad Bolívar</i>	629	18,7
<i>Kennedy</i>	448	13,3
<i>Rafael Uribe</i>	429	12,8
<i>San Cristóbal</i>	420	12,5
<i>Bosa</i>	337	10,0
<i>Usme</i>	271	8,1
<i>Suba</i>	227	6,8
<i>Engativá</i>	163	4,8
<i>Tunjuelito</i>	131	3,9
<i>Eje Centro</i>	120	3,6
<i>Fontibón</i>	56	1,7
<i>Usaquén</i>	44	1,3
<i>Puente Aranda</i>	33	1,0
<i>Antonio Nariño</i>	25	0,7
<i>Barrios Unidos</i>	12	0,4
<i>Chapinero</i>	9	0,3
<i>Teusaquillo</i>	7	0,1
<b>TOTAL (localizado)</b>	<b>3.361</b>	<b>100%</b>

Fuente: ACR, Alcaldía Mayor de Bogotá

El aumento constante del número de desmovilizados entre 2005 y junio de 2010 coincide con el inicio de una tendencia de mayor percepción de inseguridad. Esto se acompaña de una tendencia de aumento en el número de hurto a personas y en residencias, y un leve aumento en el número de homicidios, y de uso de armas blancas y de fuego en la comisión de delitos reportados.

Resulta ligero atribuir a los residentes de una localidad todos los fenómenos de delincuencia que allí se presenten. De igual forma, el mayor número de desmovilizados por localidad no nos permite concluir que el impacto en la inseguridad allí será mayor que en otras localidades con menor número de ex combatientes. Para resolver esta cuestión sería necesario determinar cuántos desmovilizados que han reincidido en la ilegalidad lo han hecho en el barrio de su vecindad, en otros barrios, o incluso fuera de Bogotá. Tal información no está disponible.

Aunque debemos reconocer que existe una coincidencia entre un aumento en algunos delitos, el aumento en la percepción de inseguridad, y la llegada de desmovilizados a la ciudad, hasta ahora no tenemos ningún indicio de que la relación sea causal, es decir, que los desmovilizados sean culpables del fenómeno.

La imposibilidad de determinar una relación causal, sin embargo, no impide que analicemos la participación de los desmovilizados en las actividades ilegales de la ciudad, con el fin de estimar su impacto.

¿Cuál es la magnitud de la relación aparente entre desmovilizados e inseguridad? No existen datos fiables y contundentes que nos permitan responder con precisión esta pregunta, pero sí existen seis fuentes de información que nos ayudan a tener una idea general de la participación de los desmovilizados en delitos en Bogotá.

La primera fuente de información es la Alta Consejería para la Reintegración. De forma estricta, la ACR considera prueba de reincidencia en la ilegalidad la existencia de una condena (no captura) por delitos posteriores a la desmovilización. En su registro, hay 8 ex combatientes capturados y condenados en Bogotá entre 2007 y 2010 por delitos posteriores a la desmovilización, 7 de AUC y uno más no identificado. Esto representa menos del 1% del total nacional de desmovilizados condenados post-desmovilización en el registro de ACR, y sólo el 0,15% de todos los desmovilizados radicados en Bogotá en 2010. En tres casos la condena se da por homicidio, en un caso por extorsión, y en cuatro casos por hurto.

### Área

131

La segunda fuente de información es la Policía Nacional. La Dijin reporta 42 capturas de desmovilizados por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá entre enero de 2006 y noviembre de 2010. Esta cifra se traduce en que, según la Policía, aproximadamente un 0,78% de los desmovilizados de Bogotá ha sido capturado entre 2006 y 2010. Ya que no hay operaciones contra Bandas Criminales en Bogotá y Cundinamarca, no hay capturas de desmovilizados en Bogotá bajo esta modalidad.

La tercera fuente es la Veeduría Distrital. Según se lee en uno de sus informes de 2010, su registro cuenta con 78 desmovilizados que reincidieron en actividades ilegales en Bogotá hasta 2009.<sup>303</sup> Esta cifra sugiere que alrededor del 1,64% de los desmovilizados de Bogotá habría reincidido entre 2006 y 2009, teniendo como base la cifra de 4.734 desmovilizados reportados por ACR en ese último año. El Programa de Atención a los desmovilizados de la Alcaldía de Bogotá reporta 78 casos de desmovilizados, cuyos beneficios de reintegración fueron suspendidos o retirados debido a actos delictivos y faltas graves post-desmovilización a febrero de 2009, y que representaban entonces el 2,1% de los desmovilizados en proceso de reintegración.<sup>304</sup> Sin embargo, dicho cálculo no tiene en cuenta a los desmovilizados en la ciudad que no hacían parte del programa gestionado por la ACR.

La cuarta fuente es el cruce de datos de autoridades carcelarias y judiciales, es decir el INPEC y la Fiscalía General de la Nación. El Jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación señaló en 2010 que un porcentaje cercano al 97% de quienes son capturados en un lugar son reclusos en la cárcel más cercana. Con base en ese criterio, resulta interesante examinar cuántos desmovilizados han sido privados de la libertad en cárceles de Bogotá como una medida de capturas en la ciudad. Según datos del INPEC, en junio de 2010 permanecían privados de la libertad 166 desmovilizados en tres cárceles de Bogotá. Este número corresponde al 1,5% del total de presos en ese momento. Un total de 43 desmovilizados había sido ya condenado, lo cual corresponde al 0,9% del total de condenados hasta ese mes.

¿Cuáles de estos delitos se cometieron con posterioridad a la desmovilización, y por tanto deben ser considerados indicios de reincidencia? Aunque no existen datos definitivos, el Jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía calculaba en 2010 que aproximadamente el 50% de los desmovilizados capturados lo fueron por delitos post-desmovilización. Si hacemos uso de este criterio, entonces el número de desmovilizados que presuntamente habrían reincidido en Bogotá y estaban privados de la libertad en junio de 2010 se acercaría a 83, cifra muy parecida a la reportada por la Veeduría Distrital, y que correspondería al 1,55% de los desmovilizados en Bogotá entre 2006 y 2010.<sup>305</sup>

La quinta fuente es la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, apoyada en cifras de la Alta Consejería para la Reintegración. Según el segundo informe de la CNRR, la ACR lleva un registro de 5.890 desmovilizados que han sido capturados entre 2003 y 2009. A septiembre de 2010, esa cifra se incrementó a 5.968. De este último total, 325 corresponden a desmovilizados en Bogotá, 39% ex guerrilleros y 61% ex

<sup>303</sup> Veeduría Distrital de Bogotá, “Informe de rendición de cuentas de la gestión administrativa y contractual del año 2009”, Alcaldía Mayor de Bogotá, marzo de 2010.

<sup>304</sup> Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá D.C., “Polifonía de voces”, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009, p. 25.

<sup>305</sup> El cálculo de 83 desmovilizados privados de la libertad por delitos posteriores a la desmovilización en Bogotá no incluye a quienes pudieran haber sido capturados y liberados antes de junio de 2010.

paramilitares. Sin embargo, dichas cifras no discriminan quiénes fueron capturados por hechos anteriores o posteriores a la desmovilización.

La Oficina Jurídica de la ACR tenía a julio de 2010 un registro de 772 delitos posteriores a la desmovilización por los cuales los desmovilizados habían sido privados de la libertad en Colombia. Por sí sola, esta cifra no es muy útil para responder a nuestros interrogantes. En el supuesto de que en Bogotá se concentrara el 12% de esos delitos, dado que Bogotá albergaba en 2010 más o menos tal porcentaje de los desmovilizados del país, el número de delitos registrados por ACR como posteriores a la desmovilización sería 92. Aún si cada delito fuera cometido por un desmovilizado distinto, el porcentaje de reincidencia sería de 1,71%.

La sexta y última fuente es el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Basados en datos de la Fiscalía General de la Nación seccional Bogotá y cálculos propios, el CEASC registra que entre 2006 y 2010 se han reportado 352 delitos en los que el victimario, según denuncias, habría sido un desmovilizado. Suponiendo que cada delito hubiera sido efectivamente cometido por un desmovilizado, se podría calcular en 6,3% el porcentaje de desmovilizados de Bogotá que habría reincidido en la ilegalidad. Sin embargo, el 85% de los delitos imputados corresponde a “rebelión”, lo que deja claro que se trata de delitos previos a la desmovilización. Aún si el otro 15% de delitos se hubiera cometido con posterioridad a la desmovilización (alrededor de 52 casos), el porcentaje de desmovilizados en Bogotá que habría reincidido llegaría a 0,97%.

El siguiente cuadro resume los cálculos de posibles casos de reincidencia en la ilegalidad de desmovilizados en Bogotá anteriormente presentados.

<b>Cuadro n° 4. Cálculo de reincidencia de desmovilizados en Bogotá (2006-2010)</b>		
Fuente de información	Casos de delitos postdesmovilización 2006-2010	Proporción de desmovilizados de Bogotá
ACR	8	0,15%
Policía Nacional	42	0,78%
Veeduría Distrital/Alcaldía de Bogotá	78*	1,64%
INPEC/Fiscalía General	83	1,55%
CNRR	92	1,71%
CEASC	52	0,97%

Fuente: elaboración propia.

\* Dato de 2009.

Por tanto, usando los datos con los que cuentan las instituciones mencionadas, sólo podemos deducir razonablemente que se tienen indicios de la posible reincidencia de entre el 0,15% y el 1,71% de los desmovilizados en Bogotá. Los datos además sugieren que casi la mitad de los casos de reincidencia se daría principalmente por hurto y porte ilegal de armas. En decir, los datos disponibles por las autoridades no soportan la hipótesis de que los desmovilizados tienen una participación importante en los delitos de alto impacto en la ciudadanía que presentan una tendencia creciente en los últimos años. Queda por considerar, sin embargo, si estos datos en efecto reflejan la realidad de la ciudad.

La privación de la libertad de un desmovilizado no implica su culpabilidad, por lo que la información antes presentada no nos permite describir con precisión a quienes han reincidido en la ilegalidad. Sin embargo, la misma información sugiere que, incluso a pesar de la estigmatización que sufren como sospechosos de actos delictivos, no hay evidencia de que efectivamente los desmovilizados contribuyan significativamente al aumento de los índices de hurtos y homicidios en Bogotá en los últimos años.

La Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá cree que aunque las cifras no muestran un impacto de gran magnitud de los desmovilizados en la ciudad, sí alertan de los riesgos en el futuro próximo. “El 38% de los

desmovilizados que hemos consultado dicen que los han invitado a hacer parte de bandas. Y ellos tienen la habilidad y la mente para ello”<sup>306</sup>.

Por otra parte, en su opinión, las cifras de capturas no reflejan la totalidad de lo que en verdad ocurre. “Yo tengo notificación de 4.200 hurtos, en las que sólo tengo 137 capturas. Mire la diferencia”. Así mismo, manifiesta que en Bogotá es más difícil para los desmovilizados ser capturados, pues construyen “redes, grupos, aliados” que se solidarizan y los protegen.

La Secretaría piensa que hay muy poca información sobre dónde están los desmovilizados de la ciudad, qué hacen, qué piensan y qué necesitan. “De los 5.354 desmovilizados en la ciudad, sólo sabemos dónde están 2.600”. En su opinión, el Gobierno Nacional tardó mucho en reaccionar frente a esta desinformación, y espera una mejora en el futuro cercano.

En particular, la Secretaría apunta a que puede haber una mayor demanda de “gatilleros” [sicarios] en la ciudad que puede explicar el aumento reciente en los homicidios. Según explica, los homicidios con arma de fuego en la ciudad usan en 2010 un menor número de proyectiles que hace diez años, signo aparente de “profesionalización” de quienes los cometen. Además, señala que hay un aumento en el número de homicidios por venganza, lo que puede indicar una mayor demanda de individuos que los cometan. “No tengo certeza de cómo los desmovilizados han influenciado mi ciudad”, admite. Pero respecto al aumento de algunos índices de inseguridad, supone que “parte del crecimiento tiene que ver con desmovilizados. En los barrios saben quién es quién y qué habilidades tienen”.

### 3.4 Tipos de delitos

En Bogotá, según el Programa de Atención al desmovilizado de la Alcaldía Mayor, los principales delitos posteriores a la desmovilización entre 2008 y 2009 eran hurto (21,1%), fabricación, tráfico y porte de armas (15,4%), concierto para delinquir (10,3%), homicidio (7,7%), secuestro (6,4%), porte ilegal de estupefacientes (6,4%) y extorsión (3,9%).<sup>307</sup> Estas cifras sugieren que los 78 desmovilizados reincidentes en la ilegalidad en Bogotá estarían involucrados en alrededor de 16 hurtos y seis homicidios entre 2006 y 2009. Estos datos no son suficientes para apoyar la tesis de que los desmovilizados estarían detrás del aumento de los hurtos (2.800 casos más por año) y homicidios (300 casos más por año) entre 2006 y 2009.

La Secretaría sugiere que los desmovilizados podrían participar en el 1% de los homicidios en la ciudad, porcentaje muy superior al que sugieren los datos expuestos anteriormente. Aunque cree que su cálculo no es “ni mucho ni poco”, piensa que es un preocupante signo de advertencia.

### 3.5 Motivos de reincidencia

Aunque la información existente no apoya la hipótesis de que el impacto de los desmovilizados en la seguridad de Bogotá haya sido muy grande, no se puede desconocer que algunos ex combatientes en la ciudad han reincidido en la ilegalidad, y así han contribuido a la inseguridad urbana. Entonces vale la pena preguntarse: ¿cuál es la naturaleza de la relación entre los desmovilizados y la inseguridad?

Existen varios motivos por los que un desmovilizado puede reincidir en la ilegalidad:

- i. Contextos de inseguridad

---

<sup>306</sup> Entrevista CITpax con la secretaria de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá, 2010.

<sup>307</sup> Op. Cit., Programa de Atención al Proceso de Desmovilización en Bogotá D.C., 2009, p. 25.

---

Según datos facilitados por la ACR relativos a un estudio interno, usando una base de datos de 3.083 desmovilizados considerados en alto riesgo de reincidencia, se muestra una correlación entre, por un lado, la ubicación geográfica de ex combatientes en zonas de presencia de bandas y grupos armados, y por el otro la situación de desempleo a la que se enfrentan.

#### a. Inseguridad física

La manera más evidente por la cual la inseguridad en el barrio o la ciudad empuja al desmovilizado al uso de la violencia es que, cuando hay problemas de seguridad, los desmovilizados buscan armarse o defenderse, incrementándose las posibilidades de que reincidan.

Adicionalmente, los problemas de seguridad agravan la situación económica, lo cual aumenta el riesgo de reincidencia. “Cuando hay problemas de seguridad, los participantes dejan de asistir a la ruta de reintegración y de recibir dinero, y se ponen en riesgo de reincidencia”. Además, “los desmovilizados tienen una percepción magnificada de sus riesgos de seguridad: los ex guerrilleros creen que los persiguen sus ex compañeros, y los ex paramilitares temen a las bandas criminales”<sup>308</sup>.

¿Qué se está haciendo en Bogotá para minimizar el impacto negativo de los contextos de inseguridad en los desmovilizados? Ellos pueden solicitar un estudio de riesgo de seguridad por parte de la Policía, pero en ciudades como Bogotá el proceso es muy lento por la alta demanda. “La Policía no puede responder con celeridad”, como señaló una funcionaria de la ACR.

El Instituto Nacional de Medicina Legal reportó la muerte de 23 desmovilizados en Bogotá entre 2004 y 2009. En un caso el presunto culpable reportado es un amigo, en otro caso es un conocido de la víctima, y en 21 casos más el autor es desconocido. En el mismo período, el Instituto reporta un total de 9.140 homicidios en Bogotá, por lo que los desmovilizados representarían el 0,25% de víctimas.<sup>309</sup> Es decir, de cada 397 víctimas, una era un desmovilizado. La Policía Nacional reporta sin embargo una cifra de 65 muertes de desmovilizados hasta 2009, lo que señalaría que una de cada 140 víctimas de homicidio entre 2004 y 2009 era un desmovilizado.<sup>310</sup> Como tercera fuente de información, el Centro de Estudios y Análisis en Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Bogotá reporta 48 casos entre 2006 y 2009, es decir, que uno de cada 190 casos de homicidio en este período la víctima había sido un desmovilizado (ver Cuadro n° 5).<sup>311</sup>

<b>Año</b>	<b>Casos</b>
2006	13
2007	16
2008	10
2009	9

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, CEACSC

Los desmovilizados se quejan de la inseguridad en Bogotá. “En la ciudad uno corre peligro por todo: delincuencia común, accidentes, robos. Donde vivimos la inseguridad está alta”, aseguró uno de ellos en las entrevistas realizadas por el Área. Los profesionales de la ACR encargados de trabajar con los participantes del proceso de reintegración en Bogotá explicaron en entrevista que existen siete localidades donde los contextos aparecen como más críticos: Santafé, Mártires, Candelaria, Ciudad Bolívar, Kennedy, Usaquén y Bosa. Además, preocupan en particular lugares donde operan bandas criminales y redes ilegales como Caracolí, Altos de Cazucá, Palermo, Tres Esquinas y Corabastos.

<sup>308</sup> Entrevista CITpax a funcionaria de la ACR, 2010.

<sup>309</sup> La Alcaldía de Bogotá reporta 9.130 casos de homicidio en ese mismo período.

<sup>310</sup> Entrevista CITpax a la Mayor Beatriz Bejarano, oficina de enlace en temas de desmovilización de la Policía Nacional, 22 de noviembre de 2010.

<sup>311</sup> La Alcaldía de Bogotá registra un total de 7.543 homicidios en ese período.

En Ciudad Bolívar, los sectores de Ismael Perdomo, Jerusalén, Lucero, El Tesoro y Monte Blanco cuentan con presencia de bandas criminales ligadas a antiguas estructuras paramilitares, y sufren por tanto de problemas de reclutamiento ilegal.<sup>312</sup> Esta localidad, sin embargo, es una de las más atractivas para el desmovilizado que acaba de llegar a la ciudad, debido al bajo costo de vida comparado con otros sectores. De ahí que sea la localidad con mayor número de ex combatientes, según cálculos de la Alcaldía Mayor de Bogotá. “Primero el desmovilizado va a vivir a los cerros altos, que es más barato y se parece más al campo, pero es más peligroso y ofrece menor anonimato. Con el tiempo va bajándose, hasta que se va de Ciudad Bolívar”, explica una profesional de la ACR de la zona. Pronto los desmovilizados se enfrentan a los problemas de una urbanística desorganizada en la localidad, donde hay pocos servicios bancarios o trabajos formales. “Ha habido desmovilizados en bandas de extorsionistas, en pandillas de jóvenes que se dedican al atraco, y al microtráfico de drogas y que valoran el manejo de armas de los desmovilizados. También en bandas que cobran peajes a buses, dos mil pesos por viaje, en el sector de Paraíso”, cuenta un desmovilizado. Otra participante del proceso de reintegración es crítica con sus compañeros en Ciudad Bolívar: “Más de tres o cuatro (desmovilizados) en una casa no es bueno. Forman un grupo, forman una riña y después hay pandillas”.

La segunda localidad con mayor número de desmovilizados es Kennedy. Expertos en temas de seguridad urbana denuncian que allí hay presencia de grupos armados ilegales, pandillas y delincuencia organizada, particularmente en Patio Bonito, Las Margaritas, Corabastos, Kennedy Central y los límites con Bosa.<sup>313</sup> Según explica un desmovilizado, “en El Amparo y Corabastos hubo desmovilizados del M-19 en cooperativas, luego las FARC entraron, y luego los paramilitares. En la zona se creó un “cartuchito” [área] de microtráfico donde Cuchillo tenía gente organizada”. El alto número de desmovilizados que vive en la zona se expone a un contexto en el que a diario se combina el trabajo legal con el ilegal de tráfico de armas, drogas y lavado de activos.

La tercera zona de mayor concentración de desmovilizados es la de Rafael Uribe Uribe y el Eje Centro. Según señalaba un desmovilizado en entrevista, “los que tienen problemas de consumo de drogas tienden a ir al centro de la ciudad, y algunos habitan en zonas como Santafé, Mártires y Candelaria”. Entre los desmovilizados consultados corre el rumor de que en la localidad de Santafé hay un “boom” de construcción de edificios y locales con dinero de ex paramilitares, de Águilas Negras y de la mafia, sectores que aprecian el conocimiento de los desmovilizados en el manejo de armas y los contratan como servicio de seguridad. Según uno de ellos, unos pocos desmovilizados tienen negocios propios como burdeles y bares, mientras otros prestan seguridad

135

en este tipo de establecimientos. “Hay mucha población flotante de desmovilizados que no vive en la zona, pero llega a trabajar en comercio informal legal y en microtráfico”, comenta.

Otro desmovilizado denuncia que, en Rafael Uribe Uribe, el comercio formal se habría reunido con desmovilizados a proponerles trabajos de seguridad. “A unos comerciantes les robaban la caja en las noches. Hasta que unos pensionados de la Policía reunieron una plata y le ofrecieron a unos desmovilizados: acaben con tres hijueputas que nos tienen azotados. Algunos aceptan esas ofertas”, dice.

Además de escuchar ofertas ilegales, algunos desmovilizados en el sector también actuarían por cuenta propia. “En San Cristóbal y Santa Rosa a unos compañeros les decían el trío dinámico: uno de AUC, uno de ELN y otro de FARC”, cuenta un desmovilizado. “En la peladez [juventud], iban al “Bronx” a alquilar armas, atracaban, y luego las devolvían”. Otro de ellos comenta que “en Santafé, desmovilizados consiguen trabajos de segunda,

---

<sup>312</sup> Fernando Ávila y Magda P. Núñez, “Bogotá cercada”, Arcanos 15, abril de 2010, pp. 46-63.

<sup>313</sup> Op. Cit. Fernando Ávila y Magda P. Núñez, 2010.

cuidando carros o en microtráfico. Muchos trabajan en el día, y luego compran droga en el “Bronx” que la venden entre diez de la noche y una de la mañana”.

La combinación del consumo y tráfico de drogas hace de esta zona un contexto de alto riesgo para la reincidencia de los desmovilizados. “Calculamos unos cien a ciento veinte desmovilizados en la mendicidad. Hay veinte que trabajan en el “Bronx””, explica el coordinador del Programa de Atención al desmovilizado de la Alcaldía Mayor de Bogotá. En su opinión, la falta de acompañamiento estatal y familiar hace de algunos desmovilizados un sector social particularmente vulnerable. “Es gente a la que se les dio plata y se le dejó sola”, dice.

Profesionales de ACR consultados reconocen que muchos desmovilizados llegan a Bogotá a vivir a los barrios más pobres, más baratos y más expuestos al crimen. “Las redes de familias, amigos y conocidos en la delincuencia ponen a los desmovilizados en peligro de reincidencia”, asegura una persona de la Unidad de Reintegración Económica de ACR. “Eso los enfrenta al mercado de la ilegalidad en el barrio o la ciudad”, complementa otro profesional de la Oficina de Asesoría Jurídica. “Además, los desmovilizados visitan y viven en lugares de riesgo de reclutamiento”, agrega.

¿Están volviendo los desmovilizados de Bogotá a los grupos armados? “Hay compañeros desmovilizados hace tres y cuatro años que se están yendo otra vez a la guerra”, asegura un desmovilizado entrevistado. Sin embargo, para el jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, los ex combatientes “veteranos” o mandos medios no serían tan atractivos para las bandas criminales existentes, pero sí para las nuevas. “Si la organización viene de atrás, no necesitan mandos medios. Prefieren subir a un subalterno. Quizás haya mandos medios en nuevos grupos, pero no en los viejos”.

En ese contexto, son los jóvenes quienes aparecen como más vulnerables al reclutamiento, según la Unidad de Fidelización de la ACR. “Las milicias están reclutando jóvenes en los colegios”, corrobora un desmovilizado. “Los jóvenes no piensan en el día de mañana, se tiran el dinero. Y terminan en otras bandas”.

#### *b. Desempleo*

La necesidad de encontrar fuentes de ingresos económicos puede llevar a algunos desmovilizados a participar de actividades ilegales en Bogotá. Sin embargo, el empleo por sí solo no garantiza que el ex combatiente no esté tentado a delinquir, ya que alrededor de 35.000 tenían de hecho algún tipo de empleo antes de ingresar al grupo armado, tal y como se pudo constatar durante la elaboración de los perfiles de desmovilizados en Colombia para la base de datos SAME, gestionada por la Organización Internacional para las Migraciones.

“Algunos se mantienen atracando, o mendigando. Dicen: “yo no nací para trabajar, sino para conseguirme la plata fácil””, comentó un desmovilizado en entrevista. Para la ACR, en el caso de muchos desmovilizados, “el gusto por el trabajo y el esfuerzo no fue inculcado en la familia. El ejemplo familiar no existe”. Adicionalmente, hay un poderoso desincentivo: tener empleo hace al desmovilizado más localizable, y lo pone en riesgo de inseguridad/reincidencia.

Quienes prefieren no trabajar representan un extremo del problema. En el otro extremo, se encuentran quienes desean trabajar pero se topan con el problema estructural de desempleo formal que afecta a la ciudad, y que restringe las opciones de ingreso económico a los desmovilizados. Como agravante, su pasado y condición actual hacen al desmovilizado menos competitivo a la hora de buscar un empleo. “El empleador siente que corre riesgo al emplear al desmovilizado”, reconoce la ACR. Y aún superando esa percepción

negativa, en muchos casos el desmovilizado no está plenamente calificado para la oferta. “La educación a la que tienen acceso no es la más competitiva”, opina uno de los expertos de la OIM.

La ACR no tiene un registro actualizado de cuáles desmovilizados están empleados y cuáles no, o de cuáles están en la informalidad. “La ruta de reintegración no da resultados en empleo”, se queja un desmovilizado. Otro, que se ha estabilizado laboralmente como maestro de obra en construcción y contratista, reconoce las bondades del programa de ACR, pero igual comenta que “no aporta mucho económicamente”. Pese a estas quejas, los mismos desmovilizados se encargan en ocasiones de desperdiciar las ocasiones que se presentan. “Cupos de empleo se pierden porque el desmovilizado no asiste a las citas, o tiene mala pinta, o consume alcohol o drogas”, explica la ACR.

En medio del espectro que cubre problemas de motivación y de oferta, se encuentra el obstáculo de que los empleos disponibles no siempre convergen con las capacidades y expectativas de los desmovilizados. “El empleo no es atractivo para los desmovilizados cuando la oferta es de aseo, o de empleados domésticos”, explica una psicóloga de ACR. “Muchos saben de cirugía y enfermería, pero al no tener validación no pueden ejercer”, añade. Según su experiencia, los desmovilizados en Bogotá se emplean usualmente en construcción, como vendedores ambulantes, peluquería en el caso de las mujeres, y en planes de negocio propios como café Internet, limpieza, panadería, confección y tiendas.

Respecto al resto del país, esa psicóloga considera que en Bogotá existe la ventaja de que es posible encontrar trabajo más rápidamente. “El tiempo de enganche puede ser uno o dos meses”, dice. “En Arauca o Yopal dependen de tiempos de cosechas, o de desplazarse horas para ir al sitio de trabajo, que son fincas. En Pereira muchos trabajan en minería. En otros lugares fuera de Bogotá no hay tanta diversidad de posibilidades”.

Como señala uno de los expertos de la OIM, es más difícil para un desmovilizado conseguir un trabajo estable en Bogotá que en otras partes del país, ya que “ser competitivo es más difícil”. Esta percepción es compartida por algunos profesionales de la ACR, que reconocen que en la ciudad se piden requisitos de calificación escolar y pasado judicial que se convierten en trabas para el empleo del desmovilizado.

Aunque los desmovilizados en Bogotá pueden acceder a una mayor diversidad de empleos, es claro que se dificulta la consecución de uno que pueda llenar sus expectativas económicas y vocacionales al punto de hacerle descartar la participación en actividades ilegales. Este problema de ingresos redonda en el de seguridad, en tanto sus bajos ingresos económicos los llevan a residir en zonas de alto riesgo.

Al ser problemas sistémicos de toda la ciudad, no es sensato pensar que una decisión de política pública en Bogotá pueda en el corto plazo eliminar los factores de inseguridad y desempleo que afectan a los desmovilizados. Sin embargo, sí sería posible adoptar medidas que atenúen el impacto de estos factores. En el caso de la inseguridad, valdría la pena explorar medidas que físicamente alejen a los desmovilizados de las zonas de alto riesgo. En el caso del empleo, dado que no garantiza por sí solo que el desmovilizado se abstenga de participar en actividades ilegales, es necesario atar las oportunidades disponibles a un proyecto de vida que lo motive a la legalidad, tal como familia, hijos, vivienda o una empresa propia.

#### ii. Inseguridad jurídica

Mientras la inseguridad y el desempleo son factores que afectan al conjunto de la ciudad, los desmovilizados enfrentan además problemas específicos o agravados para su perfil poblacional. Y sus principales problemas sectoriales son la inseguridad jurídica y su pasado en el grupo armado.

“El principal tema es la seguridad jurídica”, indicaba el jefe de la Unidad de la Justicia y Paz de la Fiscalía en 2010. “Cuando se les quita el principio de oportunidad, todos entran en pánico, y dicen, “me vuelvo a la delincuencia””. Muchos desmovilizados en Bogotá, como en todo el país, han tenido que enfrentar órdenes de captura por hechos anteriores a la desmovilización. “Hay mandos para a los que los están obligando a que paguen”, explica un desmovilizado. “Si hay orden de captura, la gente se va (para los grupos armados). Pagar cárcel es lo más tenebroso para ellos”, dice.

Además de este problema jurídico, la historia de guerra de cada desmovilizado afecta las posibilidades de que delinca de nuevo en el futuro. Algunos desmovilizados consultados hablan con naturalidad de actividades como el cultivo, tráfico y expendio de droga, en términos que las sugieren como legítimas para ellos. “Algunos no quieren que su hijos sigan en la guerra, pero conservan sus ideas y pensamientos guerreristas”. Algunos desmovilizados reconocen además que muchos de sus compañeros traen vicios de su vida de guerra que afectan su comportamiento en la sociedad. “Algunos viven de un secuestro, de un robo. “Si allá lo hacíamos, acá lo seguimos haciendo”, explica uno de ellos. Otro más sentencia: “De donde vienen, vienen con eso, y es difícil dejar de ser lo que eran, y siguen en lo mismo”.

Aparte de la inseguridad jurídica y su historia de guerra, hay otros factores sectoriales mencionados por los desmovilizados que podrían ayudar a explicar sus riesgos de reincidencia: problemas de arraigo, participación en operativos militares, estigma social, presión económica, y falta de oportunidades de participación social o política. Hacen falta estudios sistemáticos que revelen cómo se relacionan estos factores con los antes mencionados.

### iii. Situación personal

A pesar de que existen factores sistémicos y sectoriales que afectan a los desmovilizados de manera colectiva, a nivel individual hay desmovilizados que deciden volver a delinquir, y otros que deciden no hacerlo. ¿Por qué?

Una desmovilizada entrevistada reconoció que en algún momento pensó en regresar a las armas. “Yo porque ya tengo una bebé. Un día hace tiempo lo pensé, cuando estaba sola. Ahora no. Así me vaya mal, ante todo está mi hija”, dice. Sus compañeros ofrecen testimonios sobre casos similares. “Cuchillo les ofrecía y decían que no, que mi hija, que yo me la rebusco de otra manera”, cuenta uno de ellos. “Tengo que dar buen ejemplo a mis hijos. Como me toque. No quiero que caigan en lo mismo”, dice otro. “El proyecto de vida con la familia es la diferencia. El acompañamiento humano es crucial”, afirma otro desmovilizado. “Cuando hay hijos, prefieren no delinquir”, agrega.

Sin embargo, psicólogos de la ACR advierten que la familia puede motivar tanto a que un individuo vuelva a delinquir, como a que se abstenga de hacerlo. ¿En qué casos ocurre lo primero? “La familia es un factor protector cuando el desmovilizado quiere reencontrarse con la familia extensa, quiere hacer una familia nuclear o reencontrarse con la que dejó al irse”, explican. “El apoyo de la esposa es clave para el desmovilizado, sobre todo cuando hay problemas de consumo de drogas y alcohol”. Por el contrario, la familia es un factor de riesgo “cuando los desmovilizados se vincularon al grupo por herencia, es decir, sus hermanos, tíos, etc. son o fueron parte de grupos. También cuando hubo violencia intrafamiliar. Y también cuando deben sostener una familia y no tienen trabajo”.

Un estudio de familias de desmovilizados en Bogotá, Yopal, Arauca, Pasto y Cúcuta revela que hay recurrencia de violencia intrafamiliar, en especial de la mujer a los niños, y entre cónyuges. Sorprendentemente la fuente de violencia más frecuente es el cónyuge no desmovilizado. “En el contexto cultural de Colombia hay abuso físico y sexual, y eso no es ajeno a las familias de desmovilizados”.

Además de la familia, en la ACR hay sospechas de que el consumo de drogas y alcohol puede ayudar a explicar por qué algunos individuos reinciden y otros no, aunque aún no hay estudios que las sustenten, o que sugieran que el problema es mayor que para el conjunto de los colombianos. La ACR además se encuentra indagando por factores psicológicos que ayuden a explicar la reincidencia. Aunque aún no hay resultados concretos, un sondeo preliminar ha encontrado altos niveles de estrés postraumático entre los desmovilizados. Es importante anotar que todavía no es posible establecer una relación entre estos niveles de estrés y las posibilidades de delinquir. De igual manera, los sondeos preliminares sugieren que no hay grandes proporciones de perfiles psicóticos o antisociales, por lo que en general los desmovilizados estarían potencialmente en iguales condiciones que un ciudadano corriente de mantenerse al margen de la ilegalidad.

## 3.6 Conclusiones

¿Hay alguna relación entre el aumento en la percepción de inseguridad, la mayor frecuencia de delitos reportados y la llegada de ex combatientes a vivir en Bogotá? Los datos de los que disponen hasta hoy las principales instituciones del Estado no permiten dar una respuesta definitiva a esta pregunta. Sin embargo, el análisis realizado para este informe permite concluir que no hay información que sustente de manera razonable la hipótesis según la cual la presencia de desmovilizados en Bogotá permite explicar de manera significativa el incremento en los índices de inseguridad, entendidos como la percepción de inseguridad y los delitos registrados por las autoridades. No obstante, esta misma información también señala que hay desmovilizados involucrados en actividades ilegales en la ciudad.

Tal panorama implica que los defensores de la hipótesis antes mencionada, entre quienes se incluyen las autoridades locales de Bogotá, están en mora de recabar datos de mayor calidad que permitan validarla, y así depender menos de percepciones subjetivas, valiosas pero insuficientes a la hora de diseñar políticas públicas en materia de seguridad.

Adicionalmente, es posible que los desmovilizados participen en delitos que no reportan un aumento sustancial en el último quinquenio, o que no son objeto de un seguimiento tan minucioso como los delitos de alto impacto ciudadano mencionados en la primera parte de este texto. Pero con la información disponible, el análisis aquí presentado sugiere que los desmovilizados que han reincidido en la ilegalidad en Bogotá se han integrado a contextos de ilegalidad ya existentes, más no han provocado ellos mismos un aumento significativo en la inseguridad urbana.

Para quebrar la relación desmovilizados-inseguridad, Bogotá cuenta con la ventaja de un programa estatal complementario que podría enfocarse hacia los factores críticos mencionados. Además, la ciudad cuenta con cinco características que favorecen el trabajo en estos aspectos.

Primero, ofrece mayores posibilidades de anonimato, y por tanto una mejor percepción subjetiva de seguridad de parte de los desmovilizados. “Nadie sabe que soy desmovilizado en el barrio o en la empresa donde trabajo”, comentó a este respecto uno de los participantes del proceso de reintegración entrevistado por el Área.

Segundo, la mayoría de desmovilizados en la ciudad son ex guerrilleros, quienes tenderían menos al crimen que los ex paramilitares. Esta es una percepción en la que coinciden funcionarios de la OIM, la ACR, la Fiscalía, la Alcaldía de Bogotá y los mismos desmovilizados. Para uno de los expertos de la OIM, “la militancia de muchos ex paramilitares estuvo marcada por la economía, mientras la guerrilla no paga”. Según explica, “los ex guerrilleros son más campesinos y más escépticos de los vicios urbanos, y están acostumbrados al sacrificio del trabajo y la vida austera”. En cambio, los ex paramilitares vendrían de cascos urbanos, con un modo de vida claramente distinto a la rural, que incluye el acceso a otro tipo de servicios, tanto lícitos como ilícitos. Uno de los profesionales de ACR que trabaja en Bogotá asegura que es más fácil trabajar con ex guerrilleros “porque realmente quieren cambiar de vida”. En palabras del jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, “el guerrillero tiende a ser más dócil”. El análisis de los casos de reincidencia en la ilegalidad lleva al Programa de Atención al desmovilizado de la Alcaldía de Bogotá a concluir que “hay una mayor tendencia de participación en delitos e infracciones por parte de ex combatientes de grupos paramilitares”.<sup>314</sup> Los desmovilizados de guerrilla perciben lo mismo. “La guerrilla no da plata para una cantina”, dice uno. Otra explica que “en las FARC no se puede tomar vicio ni nada, porque se sabía lo que pasaba. Ellos (los paras) en una pelea se drogan, hacen cosas. En las FARC, algunos hacían maldades, pero si un superior se daba cuenta, los fusilaban. No es permitido.” Aunque todas las fuentes creen que hay desmovilizados de guerrillas involucrados en actividades ilegales en Bogotá, en general también coinciden en que buscan una vida más anónima, y están menos dispuestos a ponerse en riesgo en actividades ilegales.

Tercero, Bogotá tiene una economía más desarrollada que otras regiones del país, en la que la informalidad aparece como solución temporal para obtener un empleo. En palabras de un desmovilizado, “la oportunidad de rebusque genera arraigo”.

Cuarto, las bandas criminales no tienen presencia masiva sino localizada, por lo que las ofertas de trabajos ilegales vienen de otras partes del país. Por eso, es plausible que quienes delinquen muchas veces lo hagan

---

<sup>314</sup> Op. Cit., Programa de Atención al Proceso de Desmovilización en Bogotá D.C. 2009, p. 25.

fuera de la ciudad o de Cundinamarca. “A veces se pierden dos tres semanas. Se van a Villavicencio o incluso a la Costa, y Santa Marta”, comenta una profesional de ACR sobre los participantes del proceso de reintegración en Bogotá. “Cuchillo tenía discotecas en “Villavo”, donde también hay microtráfico, y se llevaba desmovilizados para que administraran unos días y les pagaba tres millones de pesos”, cuenta un desmovilizado.

Y quinto, algunos desmovilizados coinciden en que la ciudad ofrece muchas ventajas. “El entorno se vuelve seguro, mimetiza a la persona, y la gente se rebusca en la oferta local y distrital”, dice uno de ellos. “El rolo [bogotano] es frío, hay sobrepoblación y deficiencias de cobertura. Pero con el tiempo, la gente se va amañando en Bogotá”. Aunque para algunos la ciudad puede ser un lugar de paso, es un hecho de que miles de desmovilizados llegaron para quedarse, y su impacto, positivo y/o negativo, está aún por medirse de manera adecuada.

Por último, señalar que son cinco los factores principales que abren las puertas de la ilegalidad a los desmovilizados en Bogotá: la falta de garantías jurídicas, la cultura de la ilegalidad, la falta de proyecto de vida (como una familia, hijos, o vivienda), el desempleo, y los contextos de inseguridad.

En particular, un proyecto de vida y un empleo por sí solos no tendrían gran impacto en la probabilidad de que los desmovilizados no delincan. Sin embargo, el análisis sustenta la hipótesis de que cuando ambos están presentes las probabilidades de reincidencia deberían reducirse. Por el contrario, si un desmovilizado tiene empleo pero no un proyecto de vida, o si tiene un proyecto de vida pero no un empleo, se generarían incentivos perversos para volver a delinquir.

La relación entre los cinco factores entre sí hace necesaria una cuidadosa planificación de políticas públicas para desmovilizados que los aborden simultáneamente y de manera armónica. Por demás, es necesario un estudio más profundo sobre cómo los cinco factores principales se ven a su vez afectados por otros mencionados, además del consumo de droga y alcohol y del estrés post-traumático.

### **III. Resultados, tendencias y diferencias**

#### Sobre la magnitud del fenómeno

Con respecto a la magnitud del fenómeno y como lo muestran los tres estudios de caso anteriores, el principal resultado de la investigación es que no existe una relación evidente ni directa entre la presencia de desmovilizados en las ciudades y los niveles de inseguridad en esas ciudades. Si bien parece existir cierta relación en Montería, es poco evidente en Villavicencio y en Bogotá. Los contextos diferentes y las particularidades de esas ciudades explican la heterogeneidad de situaciones.

Dicho eso, ¿cómo explicar entonces la diferencia entre los niveles de percepción con respecto a la inseguridad y los resultados obtenidos a partir de las cifras oficiales de las diferentes entidades responsables?

Una primera respuesta deriva de que la población tiende a tener una percepción distorsionada sobre los desmovilizados como causa de inseguridad en comparación con la realidad, habiéndose identificado varios factores que contribuyen a ello.

El primer factor tiene que ver con el desconocimiento por parte de la población sobre quiénes son los desmovilizados y su relación, o no, con el aumento de inseguridad. En efecto, muchos desmovilizados tratan de esconder su identidad como tales y muchas veces sostienen que “nadie sabe” que son desmovilizados. Sin embargo, si bien los pobladores no identifican con facilidad quiénes son los ex combatientes que podrían estar habitando sus barrios, suelen afirmar con certeza que muchos de ellos han vuelto a reincidir. Es entonces posible que la percepción de los miembros de la comunidad sea poco acertada pues conocen sólo a los desmovilizados que se revelan como tal o a personas que se autodenominan desmovilizados “para inspirar miedo” pero no necesariamente lo son.

El segundo factor está relacionado con los prejuicios de la población en general al asociar a los desmovilizados con los grupos armados ilegales activos o con la delincuencia común. Así, cuando hay presencia de esos grupos en los barrios marginales, los pobladores muchas veces asumen que se trata de desmovilizados. A la pregunta de cuantos años tienen los miembros de estos grupos responden repetidamente que son “jóvenes, de 15 a 30 años”. Ahí se revela una confusión, pues los desmovilizados de las Autodefensas no pueden tener menos de 22 años (visto que la última desmovilización tuvo lugar en 2006 y muy pocos menores de edad han sido desmovilizados). Esa asimilación genera una distorsión que a su vez conduce a una exageración, y esta confusión hace que la magnitud del fenómeno de reincidencia aparente una mayor dimensión en la percepción de los pobladores. En ciudades donde hay una presencia importante de moto-taxistas, como en la Costa Caribe, existe por ejemplo todo un imaginario en el cual la población tiende a pensar que todos son desmovilizados y que muchos ejercen actividades ilegales al mismo tiempo que su actividad de moto-taxista.

El tercer factor tiene que ver con la visibilidad particular que tienen o generan los desmovilizados reincidentes. Cuando un desmovilizado lidera un grupo criminal, es posible que los pobladores consideren que todos los integrantes del grupo son desmovilizados aunque no conozcan la identidad de los subalternos. Al liderar u ocupar funciones estratégicas en las estructuras delincuenciales, sus capturas tienden también a ser más visibles

## Área

140

y con un impacto mayor que con delincuentes comunes, lo que lleva generalmente a la población a sobredimensionar esas actuaciones delincuenciales.

En general, es apreciable que la ciudadanía muestra cautelas frente a los desmovilizados. Aunque no es un tema común hablar de los desmovilizados, cuando se indaga sobre sus percepciones, es evidente que existen reticencias frente a su presencia en las comunidades. Por ejemplo, muchas personas se escandalizaron cuando surgieron los albergues de desmovilizados. En muchas regiones del país, están estigmatizados, existiendo miedo hacia ellos<sup>315</sup>, no queriendo las empresas darles trabajo<sup>316</sup>, y realizándose una asociación implícita entre el desmovilizado y la delincuencia.

En resumen, esas distorsiones explicarían por qué algunos miembros de la sociedad tienen una visión exagerada del fenómeno de reincidencia y por consiguiente de la participación real de los desmovilizados sobre la inseguridad de la ciudad.

Dicho eso, hay que diferenciar aquí entre ciudades y entre tipos de delito. En Villavicencio por ejemplo, y con respecto a ciertos tipos de delitos como los hurtos que se observan con frecuencia en la ciudad, los desmovilizados no son vistos como actores principales. Si bien la ciudadanía habla constantemente sobre el aumento de la inseguridad en la ciudad, la percepción de los desmovilizados como agentes causales de ese fenómeno, no es un tema prioritario en esas discusiones<sup>317</sup>. Por ejemplo, para algunas instituciones y varias organizaciones no gubernamentales, si bien ha sido evidente una mayor inseguridad en la ciudad, la participación de los desmovilizados reincidentes en ese fenómeno no es la causa principal.

Una segunda respuesta para explicar la diferencia entre la incidencia de los desmovilizados sobre la (in)seguridad en las ciudades estudiadas con base en las cifras existentes aportadas por instituciones hasta diciembre de 2010 y la incidencia de los desmovilizados sobre la percepción de inseguridad en la ciudad, tiene que ver con la dificultad de medir de manera rigurosa la magnitud de la participación de los desmovilizados en actividades ilegales a partir de las cifras existentes.<sup>318</sup>

Existen primero, y como ya lo señalamos, otras variables que pueden explicar el incremento de inseguridad en las ciudades. Algunas son de tipo estructural o sistémico y tienen que ver con aspectos socio económicos (pobreza, desempleo, informalidad) o políticos (poca presencia de fuerza armada, policial y judicial). Otras explicaciones se relacionan directamente con las consecuencias del proceso de desmovilización en sí mismo, y no tanto de la intervención de sus actores considerados individualmente. Como se ha señalado en varios informes<sup>319</sup>, la desmovilización de los grupos paramilitares entre 2003 y 2006 no fue completa. Los que no se

<sup>315</sup> Aunque según varias fuentes cercanas a los procesos de desmovilización y reintegración, existe en algunos sectores una mayor sensación de prevención hacia los ex guerrilleros que hacia los ex integrantes de las Autodefensas.

<sup>316</sup> Además, debido a que muchas empresas fueron duramente azotadas por grupos armados ilegales, muchas puertas laborales han sido cerradas para vincular a desmovilizados.

<sup>317</sup> Entrevista CITpax en Bogotá, 28 de octubre de 2010.

<sup>318</sup> Según la ACR, a junio de 2011 existen nuevas cifras que permitirían entender mejor el fenómeno.

<sup>319</sup> Véase por ejemplo: CNRR, *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?*, Bogotá, 2007. Fundación Seguridad & Democracia, *Los grupos armados emergentes en Colombia*, Bogotá, mayo de 2008. International Crisis Group, *Colombia's New Armed Groups*, Latin America Report n°20, mayo de 2007. CERAC, "Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones", Bogotá, 2009. D. Aponte y J. Restrepo (edits.), "Guerra y violencias en Colombia", Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009, disponible en: [http://www.cerac.org.co/libro/10\\_Neoparamilitarismo\\_en\\_Colombia.pdf](http://www.cerac.org.co/libro/10_Neoparamilitarismo_en_Colombia.pdf). A. Arias y M. Romero, "A diez años del inicio del Plan Colombia: Los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico y la amenaza de nuevos carteles", 2011, disponible en:

desmovilizaron siguieron con sus actividades ilegales generadores de inseguridad, y por lo tanto, en algunas regiones, los niveles de inseguridad y de percepción de inseguridad siguieron altos no tanto por culpa de los desmovilizados, sino más bien por la permanencia o continuación de delitos.

Segundo, la dificultad para evaluar de manera precisa la participación de los desmovilizados en actividades ilegales se debe en particular a la precariedad de las bases de datos y de los instrumentos estadísticos. Las cifras disponibles no son las más confiables porque existe a la vez un sub-registro y un sobre-registro de los desmovilizados reincidentes.

#### *Sub-registro*

Con respecto al sub-registro, la primera razón deriva de la dificultad de tener cifras precisas con respecto al número de desmovilizados reincidentes en las estructuras armadas ilegales post-desmovilización. Por un lado, porque no existen datos muy precisos sobre la proporción de los que nunca se desmovilizaron y de los que se desmovilizaron pero volvieron a tomar las armas; sólo sobre la proporción de desmovilizados capturados perteneciendo a esas estructuras, y que según cálculos oficiales, serían entre 12 y 17%.<sup>320321</sup> Por el otro, porque existen diferentes modalidades de participación en las bandas emergentes, y muchos de sus integrantes no trabajan necesariamente a tiempo completo para esas estructuras. Por ejemplo, algunos desmovilizados mototaxistas pueden prestar servicios de informantes o de sicarios de manera esporádica para cualquier estructura, sin necesariamente ser miembros orgánicos de ella. También, algunos desmovilizados que están en proceso de reintegración pueden formar parte o trabajar al mismo tiempo para esas estructuras.

---

[http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16\\_abril\\_2011\\_files/plan\\_colombia\\_nuevos\\_carteles\\_web.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/plan_colombia_nuevos_carteles_web.pdf),

*Décimo quinto informe trimestral del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*, disponible en: [http://www.mapp-oea.net/documentos/ultimo\\_informe.pdf](http://www.mapp-oea.net/documentos/ultimo_informe.pdf).

<sup>320</sup> En enero de 2010, el general José Roberto León, inspector general de la Policía Nacional de Colombia dio unas cifras de <sup>321</sup> % a 13 %. Información disponible en la revista *Semana* y el portal de Verdad Abierta: [www.verdadabierta.com/index.php/conflicto-hoy/50-rearmados/2122-12-por-ciento-delas-bacrim-sondesmovilizados-policianacional](http://www.verdadabierta.com/index.php/conflicto-hoy/50-rearmados/2122-12-por-ciento-delas-bacrim-sondesmovilizados-policianacional). El mismo año, el informe del tercer año de gestión del Comandante de la Policía Nacional, aseguraba que entre mayo de 2007 y marzo de 2010, habían sido capturados 783 desmovilizados por la Policía en operativos contra bandas criminales, lo que llevaba esa institución a estimar que los desmovilizados serían el 16.5% de miembros de bandas criminales capturados y dados de baja (cifras, tomadas del Informe del Comandante de la Policía, y cuya fuente es la Dirección de Carabineros). En abril de 2011, el Ministro del Interior Germán Vargas Lleras dijo ante el Senado que en los primeros tres meses del año 2011, el gobierno había adelantado 62 operaciones que resultaron en la captura de 486 integrantes de las estructuras armadas post-desmovilización, de los cuales 86 correspondían a desmovilizados, o sea una proporción de 17% similar a la anterior.

La segunda explicación del sub-registro tiene que ver con cambios surtidos a nivel nacional en el plano jurídico. Hace 5 años, entró en vigor el nuevo sistema acusatorio penal y con él se hizo más complicado capturar y judicializar a los delincuentes – lo que explicaría, *inter alia*, que haya pocos desmovilizados judicializados en comparación con el número de capturados. Según varias fuentes, la implementación del nuevo sistema penal acusatorio ha surtido efectos sobre las cifras de delincuencia en las ciudades. Aunque en su origen fue concebido como un nuevo modelo de justicia ajustado a estándares internacionales, se ha cuestionado este sistema, pues dificulta en ocasiones la judicialización de los presuntos implicados en actividades ilegales al ser puestos en libertad sin haber podido ser procesados.<sup>322</sup>

Otra explicación es que, en algunas ciudades como Bogotá, sería más difícil ser capturado que en otros municipios, lo que explicaría el nivel relativamente más bajo de desmovilizados reincidentes capturados en la capital colombiana, en comparación con otras ciudades más pequeñas. Ahora bien, resulta casi imposible evaluar ese sub-registro, sobre todo cuando las capturas dependen también de la actuación de la Policía. En algunas ciudades, la policía es más numerosa y más activa que en otras, lo que hace que haya más probabilidades que capturen a un desmovilizado reincidente. Dicho de otra manera, el número de desmovilizados capturados en una ciudad no refleja necesariamente el nivel de reincidencia en esta ciudad, por lo que puede también indicar que la policía sea más efectiva.

#### *Sobre-registro*

Si bien muchos factores permiten pensar que son más los desmovilizados reincidentes que los que las cifras oficiales reportan, esas cifras, sin embargo, sufren al mismo tiempo de sobre-registro, al incluir y contabilizar como reincidentes a desmovilizados que no lo son necesariamente.

El principal factor de sobre-registro se debe a que parte de los desmovilizados capturados y condenados incluidos en las bases de datos de las entidades oficiales han sido capturados y condenados por delitos anteriores a su desmovilización. Como ya se mencionó, desafortunadamente no existen datos precisos al respecto, pero si nos basamos en algunos cálculos o estimaciones como los del jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, según el cual podrían ser hasta 50% los desmovilizados capturados y condenados por delitos

---

<sup>322</sup> Según una entrevista realizada a un funcionario de la Policía, un sospechoso debe ser capturado en flagrancia y disponiendo de los elementos materiales del crimen en cuestión. La ausencia de alguno de estos elementos invalida la captura, y por ende, debe ser puesto en libertad. Sin embargo, este funcionario manifestó que en algunos casos aun cuando el sospechoso es capturado cumpliendo con estos requisitos, ha sido dejado en libertad de manera casi inmediata por diferentes razones. Entrevista CITpax en Villavicencio, 12 de noviembre de 2010.

anteriores a su desmovilización, el sobre-registro en cuanto a la reincidencia de los desmovilizados sería importante.

El jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía consideraba además que algunas capturas y condenas como las relacionadas con el porte de armas no siempre deberían interpretarse como indicio de reincidencia, sino también, y en algunos casos, como instinto de conservación.<sup>323</sup> Los desmovilizados suelen argumentar que necesitan seguridad y que no sólo el Estado debería usar armas, sino también los ciudadanos que las necesiten. De ahí que cuando se presentan problemas de seguridad, buscan armarse y defenderse, lo que al mismo tiempo incrementa las probabilidades de que reincidan.

#### Sobre el tipo de delitos cometidos

Podemos diferenciar los delitos según cuatro criterios. Los delitos ligados a la reincidencia en estructuras armadas ilegales y los delitos comunes, por un lado, y los delitos de alto impacto y de bajo impacto por el otro. Ahora bien, los delitos de alto impacto no son realizados exclusivamente por los desmovilizados que reinciden en estructuras armadas ilegales. Un desmovilizado puede cometer un homicidio sin ser re-movilizado, al mismo tiempo que un re-movilizado puede asesinar a una persona, sin que el motivo de ese asesinato tenga que ver con su pertenencia a una estructura ilegal armada. Igualmente, un desmovilizado integrante o que colabora con una estructura armada ilegal también puede ser capturado por un delito menor o de bajo impacto (hurto, porte ilegal de armas...)

Algunos delitos como el micro-tráfico de estupefacientes o la actividad de informante están en lo que podríamos llamar la zona gris entre los delitos de alto y bajo impacto, o de los delitos relacionados con la pertenencia a estructuras armadas ilegales y los de delincuencia común.

Sin embargo, no se ha podido concluir que los desmovilizados reincidan más en delitos de alto o de bajo impacto, o en delitos ligados a estructuras armadas ilegales o delitos de delincuencia común. Si bien se ha podido identificar tendencias específicas a cada ciudad, existen diferencias entre esas ciudades. Mientras en Bogotá los desmovilizados reincidentes participan en actividades de bajo impacto (micro-tráfico, seguridad privada, hurtos), pero no tanto delitos de alto impacto, en Villavicencio y en Montería, los delitos con mayor participación de desmovilizados son el concierto para delinquir, el homicidio y las extorsiones, muchas veces relacionados con la delincuencia organizada.

#### Sobre los motivos de los desmovilizados a reincidir

Existen varios factores que hacen que un desmovilizado reincida en la ilegalidad: factores sistémicos, o de contexto; factores sectoriales, o propios de su condición de población especial o vulnerable; y factores individuales, que hacen que a título personal un desmovilizado decida o no participar de actividades ilegales.

Con respecto a los factores de contexto, la presencia de contextos de inseguridad, ilegalidad, desempleo y pobreza aparece como una de las principales razones que ha conllevado a la reincidencia de algunos desmovilizados. La mayoría de los desmovilizados residentes en ciudades viven en barrios marginales donde hay inseguridad, ilegalidad y delincuencia. Llegan a este lugar y poco a poco hacen parte de ese mismo contexto, pero con una “ventaja”: saben manejar armas, pueden formar grupos, tienen contactos. Por otra parte, aunque la pobreza y el desempleo no son factores automáticos de reincidencia, son indudablemente un terreno fértil que, combinado con otros factores de tipo sectorial e individual, aumentan el riesgo de que un desmovilizado reincida en actividades ilegales.

Por su condición de desmovilizados, también se encuentran en situación de rechazo y estigmatización. Las empresas no quieren darles trabajo, asimilando “desmovilizados” y “delincuencia”. Por haberse integrado desde edades tempranas y haber pasado muchos años en los grupos paramilitares, la gran mayoría de los desmovilizados tampoco terminó el bachillerato y no tiene ninguna profesión. Por ser desmovilizado y estar mejor preparados que el delincuente común, reciben amenazas y ofertas para reintegrar o colaborar con las

---

<sup>323</sup> Entrevista con el Jefe de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, octubre de 2010.

estructuras armadas ilegales post-desmovilización. Por ser desmovilizado, por último, suelen percibir, debido a su historia en la ilegalidad, las actividades ilegales como legales o por lo menos no graves, y como la gran mayoría de ellos no sienten seguridad jurídica frente a la posibilidad de ser investigados por los crímenes cometidos, la actividad delictiva se convierte en el modo de vida más fácil.

143

Con respecto a factores individuales finalmente, tanto la situación personal como el perfil psicológico hacen que a título personal un desmovilizado decida o no participar de actividades ilegales.

Algunos estuvieron en desacuerdo con la desmovilización y cuando se desmovilizaron, sin proyecto de vida, sin empleo, sin vivienda y sin estabilidad familiar,<sup>324</sup> o bien decidieron retomar las armas, o bien cayeron en la delincuencia común. A nivel más psicológico, y aunque no tienen un perfil antisocial particular, los desmovilizados muestran en general estrés postraumático. Muchos, por ejemplo, son paranoicos, otros han caído en el consumo de drogas y/o alcohol. Los que cometieron masacres u otros delitos atroces parecen no sentir ningún dolor ni compasión por lo que hicieron, lo que explicaría también que reincidan más fácilmente en delitos graves.

Si a esos factores añadimos las dificultades encontradas en muchos proyectos productivos, la resocialización insuficiente, y la falta de perspectivas concretas e interesantes, se puede entender por qué algunos de los desmovilizados volvieron a la ilegalidad. Así, el hecho de que el nivel de inconformismo con los programas de reintegración pareciera más alto en Montería que en los demás casos, podría también explicar el mayor nivel de reincidencia en esta ciudad con comparación a las dos otras ciudades.

Sin embargo, el nivel de reincidencia relativamente más alto en Montería que en Villavicencio o en Bogotá podría también tener otras explicaciones.

Según algunas apreciaciones, por un lado, el nivel relativamente alto de aceptación social de lo ilegal en Córdoba, podría favorecer la eliminación de la responsabilidad social de los delitos, y por lo tanto, convertir más fácilmente lo ilícito en recurso aceptado de sobrevivencia temporal o de alternativa de vida de largo tiempo.

Por otro lado, el fenómeno de reincidencia sería más fuerte en los desmovilizados ex paramilitares que en los desmovilizados ex guerrilleros y esa diferencia también explicaría en parte la tasa más baja de reincidencia en Bogotá y Villavicencio donde hay una proporción más alta de desmovilizados de la guerrilla que en una ciudad como Montería. En Montería es interesante constatar que la desmovilización del Ejército Popular de Liberación (EPL) en Córdoba, así como la del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), en Sucre en la década de los noventa y experiencias similares en otras partes del país, incluso las desmovilizaciones individuales de miembros de las FARC en los últimos años, no produjeron la reconfiguración de nuevos grupos ni incrementaron la inseguridad como ha sucedido con la desmovilización de las AUC.

Ahora bien esos factores no son determinantes, pues otros factores también podrían ser contundentes como por ejemplo la mayor oferta laboral a nivel departamental comparado con un departamento como Córdoba, aunque tampoco existe una relación directa entre reincidencia y desempleo.

---

<sup>324</sup> Los estudios tienden a mostrar que aunque no tengan empleo, los desmovilizados que tienen familia reinciden menos que los que no tienen.

#### **IV. Balance sobre la presencia de desmovilizados e inseguridad en Villavicencio, Montería y Bogotá**

Al investigar si existe una relación entre la presencia de desmovilizados y el aumento de la inseguridad en las ciudades seleccionadas como casos de estudio, nos enfrentamos a una serie de problemas - ausencia de estadísticas precisas, falta de datos sistematizados, efectos de distorsión de la realidad, fenómenos de subregistro y sobre-registro de los desmovilizados reincidentes, problemas de percepción e información, problemas de interpretación de las cifras – que dificultaron evaluar la magnitud del fenómeno de reincidencia de los desmovilizados en actividades ilegales.

A pesar de esas dificultades, el Área de DDR del Observatorio llegó a la conclusión preliminar que no había información que sustente de manera razonable una relación directa o evidente entre la presencia de los desmovilizados y los niveles de inseguridad en las ciudades. No obstante, esta misma información también señala que hay desmovilizados involucrados en actividades ilegales en esas ciudades.

144

Adicionalmente, que los datos no soporten la afirmación de que los desmovilizados son culpables de los niveles de inseguridad en la ciudad no quiere decir que no puedan serlo en el futuro. Aunque, según algunas apreciaciones, se habría disminuido el número de ex combatientes que estarían delinquirando “fuertemente”, ya que estarían “en la cárcel o muertos”,<sup>325</sup> su precaria situación jurídica, las fallas de los programas de reintegración<sup>326</sup>, y la consolidación de los grupos armados ilegales podrían finalmente tener un efecto negativo en los que hasta el momento se han negado a reincidir en actividades ilegales. Los desmovilizados, por sus rasgos sicosociales, los tipos de familias con las que conviven, el medio donde han vivido y actuado, la existencia de una gran variedad de modalidades delictivas, la larga tradición de grupos armados ilegales con diferentes ideologías y la impunidad; todo esto sumado al bajo nivel educativo y de formación laboral que poseen, el desempleo, la exclusión social y la estigmatización de que son objeto, así como sus situaciones personales y familiares, tal y como se ha señalado en los casos de estudio del presente informe, pueden propiciar que un número apreciable de ellos retorne a las armas o se dedique, solos o en grupos, a cometer delitos leves y graves.

Finalmente, nuestra investigación llevó tal vez más preguntas que respuestas y en particular esa cuestión central que sigue sin respuesta: ¿hasta qué punto los desmovilizados reincidentes llenan un vacío o generan inseguridad? Dicho de otra manera, ¿Se insertan en la actividad criminal o son ellos que la generan? ¿Y si no fuera ellos, serían otros?

El objetivo de este informe es contribuir a que, más allá del análisis de las cifras, y teniendo en cuenta las conclusiones presentadas, en el proceso de toma de decisiones y el diseño y puesta en marcha de políticas públicas se desarrollen estrategias que minimicen los factores que relacionan a los desmovilizados con la ilegalidad para evitar no sólo su reincidencia sino también para avanzar en la consolidación de condiciones de seguridad para la población.

---

<sup>325</sup> Entrevistas CITpax en Villavicencio, noviembre de 2010.

<sup>326</sup> Debido a que el objeto del presente informe está enfocado a analizar la hipótesis planteada en la primera parte, relativa a la existencia o no de una relación entre el aumento de seguridad y la presencia de desmovilizados en contextos post-conflicto, se plantea la propuesta de que esta cuestión se profundiza en un estudio específico para poder identificar de manera concreta los obstáculos que se han presentado y elaborar medidas que permitan dar respuestas efectivas,





# **PARTE III:**

## **ÁREA DE VÍCTIMAS**

Juan Felipe García, Coordinador

Equipo:

Lina Paola Chaparro, Asistente

## **La contextualización del universo de víctimas y de sus expectativas en el marco de la Ley de Justicia y Paz - 2010**

### **Contenido**

#### **I. Aproximación cuantitativa a la satisfacción de expectativas de las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz durante 2010**

1. Introducción
2. Lucha contra la impunidad
3. Participación en el proceso penal
  - 3.1 La ampliación del universo de víctimas que participan en el proceso penal
  - 3.2 Las condiciones de seguridad de las víctimas para la participación en el proceso penal
  - 3.3 Inclusión de las víctimas en los hechos confesados por los postulados
4. Medidas de reparación
  - 4.1 Medidas de reparación judicial
    - i. Incidente de Reparación Integral de la Sentencia contra Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquez
    - ii. Incidente de Reparación Integral de la Sentencia contra Jorge Iván Laverde
  - 4.2 Medidas de indemnización individual por vía administrativa
5. Conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales
6. Conocimiento de la verdad sobre delitos de homicidio y desaparición forzada
7. Conclusiones

#### **II. Análisis de las medidas de rehabilitación como componente de la reparación integral de las víctimas en Colombia**

1. Introducción
2. Descripción de los modelos de rehabilitación implementados dentro de los sistemas de atención a víctimas
  - 2.1 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
    - i. Ministerio de Protección Social
    - ii. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
    - iii. Defensoría del Pueblo
    - iv. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
  - 2.2 Sistema de la Ley 975 de 2005
    - i. Fiscalía General de la Nación
    - ii. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
    - iii. Defensoría del Pueblo
    - iv. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

3. Organizaciones no gubernamentales: su experiencia en los programas de rehabilitación de las víctimas del conflicto en Colombia
  - a. Corporación de Apoyo a las Víctimas de la Violencia socio política pro Recuperación Emocional (AVRE)
  - b. Corporación por la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - Reiniciar
  - c. Fundación Solidarios por la Vida (Solivida)
4. Sentencia T – 045 de 2010: el diagnóstico de la Corte Constitucional de Colombia sobre las medidas de rehabilitación como medidas de reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia
5. La propuesta de la “Ley de Víctimas”
6. Conclusiones y recomendaciones
7. Anexos
  - 7.1 Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
    - i. Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
    - ii. Competencias legales en el componente de Rehabilitación
  - 7.2 Ley 975 de 2005
    - i. Sistema de Atención a Víctimas
    - ii. Competencias legales en el componente de Rehabilitación

## **I. Aproximación cuantitativa a la satisfacción de expectativas de las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz durante 2010**

### **I. Introducción**

En el Tercer Informe del Observatorio, el Área de Víctimas presentó un primer balance sobre el nivel de satisfacción de las expectativas de las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz entre el año 2007 y el año 2009 con base en los datos suministrados por instituciones estatales que han logrado cuantificar el nivel de satisfacción de las expectativas definidas. Dichas expectativas fueron previamente establecidas y definidas a partir de talleres realizados con víctimas del conflicto en Colombia y con organizaciones que las representan en noviembre de 2008: 1) lucha contra la impunidad; 2) participación en el proceso penal; 3) medidas de reparación; 4) verdad sobre crímenes internacionales, y 5) verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada<sup>327</sup>.

Para el Cuarto Informe, el Área ha continuado con la tarea cuantitativa, elaborando un análisis sobre el grado de satisfacción de las expectativas de las víctimas para el año 2010. En este capítulo, el Área realiza un análisis de las cifras recopiladas para cada una de las expectativas.

El Área quiere precisar que las cifras para realizar el análisis del estado del proceso de Justicia y Paz venían siendo recogidas y presentadas por el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz creado por el Decreto 3391 de 2006, modificado por el Decreto 3460 de 2007, conformado por todas las entidades con competencia en la aplicación de la Ley, incluyendo a representantes de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de Defensa, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto de Bienestar Familiar, un representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y otro de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, y la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas<sup>328</sup>.

---

<sup>327</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010, pp. 145 – 190.

<sup>328</sup> Diario Oficial n° 46.748 de 2007, Decreto 3460 de 2007 artículo 1. En febrero de 2011, el Ministerio del Interior anunció la transformación del Comité Interinstitucional en el Alto Órgano Consultivo para la aplicación de las Leyes de Víctimas y de Desmovilizados.

Ver: Ministerio del Interior y de Justicia: “Comité Interinstitucional de Justicia y Paz será Alto Órgano Consultivo para la aplicación de las leyes de Víctimas y de Desmovilizados”. Noticias, Bogotá, 2 de febrero de 2011.

Sin embargo, la periodicidad de la publicación de cifras consolidadas por parte del Comité no está definida y se ve en muchas ocasiones alterada, debido principalmente a la enorme cantidad de información de las entidades con competencia en el proceso de Justicia y Paz, y los retrasos en cada una de ellas para generar sus propios consolidados de cifras e informes. Debido a esta situación, el Área ha tomado como referencia los informes que tienen mayor periodicidad y continuidad en el suministro de la información.

La institución estatal que expide las estadísticas más relevantes es la Fiscalía General de la Nación (FGN). Esta labor la cumple la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, que publica mensualmente informes sobre el estado del proceso considerando una multiplicidad de datos. Por la relevancia de las cifras, por su sistematicidad y periodicidad, el Área de Víctimas ha tomado como referente principal estos informes para realizar el presente análisis cuantitativo del proceso, sin perjuicio de usar en algunos casos, datos de contraste suministrados por otras instituciones señaladas expresamente en el texto.

Como se estableció en el anterior informe<sup>329</sup>, el Área propone que el universo de víctimas en Colombia está constituido por cuatro formas de vida preponderantemente victimizadas: *la vida campesina, la vida en comunidades*

*afro descendientes o indígenas, la vida de participación en movimientos sociales, y la vida urbana en la marginalidad.* En cada una de estas formas de vida, las mujeres, de manera mayoritaria, son las víctimas sobrevivientes.

Uno de los objetivos de la Fiscalía General de la Nación, como señala en su último *Informe de Gestión Anual*, es abordar el proceso con una visión más humana, por lo que en los informes presentados durante el segundo semestre del año 2010, se introducen nuevas variables en las que se agrupan a las víctimas según su característica más destacada, abordando el universo de víctimas de una forma más cercana a la propuesta del Área de las formas de vida preponderantemente victimizadas<sup>330</sup>. En el citado informe la Fiscalía incluye, por ejemplo, en el análisis de “*Calidad de las víctimas*” a indígenas, líderes de ONGs, defensores de derechos humanos, líderes sindicales, mujeres y niños, como algunas de las más destacadas. Además de este importante paso para acercar el proceso a la perspectiva de víctimas, sería conveniente incluir otros criterios, además del género, la edad y la ocupación, como

---

<sup>329</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Segundo Informe, Parte IV: Área de Víctimas*, CIJpax, Madrid, noviembre de 2009, pp. 153 – 156.

<sup>330</sup> “Recientemente, se inició el proceso de marcación de casos desde el nivel central. Todo el esfuerzo se encuentra dirigido a que las víctimas no constituyan cifras sin rostro, sin cultura, ni identidad. La culminación de esta estrategia facilitará, además, la producción en plazos más cortos de reportes estadísticos desagregados diferencialmente atendiendo a las particularidades propias de grupos poblacionales vulnerables, en particular, aquellos que han sido reconocidos como sujetos de especial protección o protección constitucional reforzada, como es el caso de las mujeres desplazadas, indígenas y afro descendientes”. FGN, *Informe de Gestión 2009 – 2010*. Bogotá, 2010, p. 11, [http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/informe\\_de\\_gestion\\_2009\\_2010.pdf](http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/informe_de_gestion_2009_2010.pdf) (última fecha de consulta: 14.12.2010).

la identificación étnica, las formas de vida campesina y urbana en la marginalidad, máxime cuando la FGN tiene acceso a datos que hacen posible esta distinción, no sólo por los resultados de sus investigaciones, sino por los datos que solicita en las Jornadas de Atención a Víctimas.

## 2. Lucha contra la impunidad

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de lucha contra la impunidad fue definida como la satisfacción de los siguientes tres elementos:

- a. El cumplimiento de las obligaciones del Estado de hacer efectiva la investigación, juzgamiento y condena respecto de la responsabilidad penal de los postulados que se acogen al sistema de la Ley 975 de 2005, en proporción a la naturaleza y gravedad de las conductas.
- b. El acceso a los beneficios que la ley otorga a los postulados sólo bajo la condición del cumplimiento de los requisitos fijados en la ley, como una contraprestación a las renunciadas a sus actividades delictivas, individuales y grupales, y la confesión plena y veraz de dichas actividades delictivas. Es decir, la lucha contra la impunidad desde una perspectiva de víctimas implica que una vez verificado el incumplimiento de uno de los requisitos debe aplicarse la pena principal como pérdida de los beneficios otorgados en la ley, o en caso que aún no exista condena, debe remitirse el proceso a la jurisdicción ordinaria.
- c. Por último, la lucha contra la impunidad desde una perspectiva de víctimas implica el cumplimiento de las obligaciones del Estado de hacer efectiva la investigación, juzgamiento y condena respecto de la responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria de otros agentes partícipes de la actividad delictiva que está siendo juzgada en el marco de la Ley de Justicia y Paz pero que se salen de su competencia.

La Ley de Justicia y Paz se aplica a los miembros de grupos armados ilegales que hayan decidido voluntariamente desmovilizarse, y que posteriormente, sean postulados por el Gobierno Nacional.

A marzo de 2011, el número total de desmovilizados según la Alta Consejería para la Reintegración es de 51.992, de los cuales 20.182 corresponden a desmovilizados individualmente<sup>331</sup>, es decir, ex integrantes de grupos armados ilegales que no se desmovilizaron de forma colectiva con los bloques paramilitares, y 31.680 son desmovilizados en

procesos colectivos como parte del proceso de negociación que adelantó el Gobierno Nacional con estos grupos<sup>332</sup>. De acuerdo con la información publicada a 31 de enero de 2011 por la FGN, el universo de

---

<sup>331</sup> Alta Consejería para la Reintegración, *Estadísticas desmovilizaciones*, Bogotá, 2011. Ver: [http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso\\_ddr/Paginas/balance.aspx](http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso_ddr/Paginas/balance.aspx) (última fecha de consulta: 25.03.2011).

desmovilizados que participan en el proceso de Justicia y Paz se limita a los que han sido postulados, que corresponden al 12% del total de los desmovilizados colectivamente, y al 0,2% del total de desmovilizados individuales pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia.

Lo anterior permite una primera conclusión acerca del proceso penal de Justicia y Paz, como un proceso reductivo desde los presuntos responsables. Del número total inicial de presuntos responsables correspondiente al número de desmovilizados, que aún reconociendo su responsabilidad por su pertenencia a un grupo armado ilegal desde el momento de su desmovilización voluntaria, debe reducirse la aplicación del proceso penal a quienes son postulados por el Gobierno Nacional.

Los restantes miembros de grupos paramilitares desmovilizados colectivamente, aproximadamente 19.000<sup>333</sup> (que representan al 60% del total de desmovilizados colectivos), considerados como ‘desmovilizados rasos’, y que no fueron postulados por el Gobierno Nacional al trámite y beneficios del proceso de Justicia y Paz, se encontraban en un limbo jurídico derivado de la falta de beneficios penales que les fueran aplicables por su desmovilización voluntaria colectiva. Ante dicha situación, y tras declarar la Corte Suprema de Justicia nula la posibilidad de aplicar el principio de oportunidad jurídica a dichos desmovilizados, el Congreso aprobó en diciembre de 2010, la Ley 1424. Dicha Ley, sólo aplicable para aquellos desmovilizados que hayan incurrido en delito de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, prevé una serie de beneficios judiciales (suspensión de las órdenes de captura y de la ejecución de las penas impuestas por los delitos cometidos), a cambio de contribuir a la materialización de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación a través de la firma de un acuerdo de contribución a la verdad y la memoria histórica.

De acuerdo con el registro de la FGN, a 31 de enero de 2011, hay en total 4.511 desmovilizados postulados al proceso de Justicia y Paz, de los cuales 4.072 corresponden a ex integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia<sup>334</sup>, esto es, 657 postulados más que los registrados por la misma entidad a marzo de 2010. Este progreso mantiene la tendencia de un incremento anual promedio de 400 postulados (ver **Gráfica n° 1**).

---

<sup>332</sup> Datos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Con posterioridad esta Oficina aclaró que la cifra oficial de desmovilizados es de 31.671. Alta Consejería para la Reintegración, *Reintegración en Colombia. Hechos y Datos*, Bogotá, 2011. Ver: <http://www.reintegracion.gov.co/Es/prensa/noticias/Documents/febrero11/factresurreccionDiciembre3.pdf> (última fecha de consulta: 25.03.2011).

<sup>333</sup> Dato señalado por Miguel Samper, Director de Justicia Transicional del Ministerio de Interior y de Justicia, durante su intervención en el Coloquio “Justicia y Paz Retos 2011”, organizado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional en Bogotá el 17 de febrero de 2011.

<sup>334</sup> FGN, *Informe Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, Bogotá, 31 de enero de 2011, p. 2.

---

153

Gráfica n° 1. Postulados al proceso penal de Justicia y Paz 2006-2010



La ampliación del universo de postulados contribuye a la satisfacción de la expectativa de lucha contra la impunidad pues al aumentar el número de imputados por las graves violaciones cometidas por los grupos armados ilegales, aumentan las posibilidades de que puedan aportar información y rendir cuentas de los hechos que las víctimas registradas han denunciado. Al analizar este incremento surgen dos cuestiones fundamentales. Por un lado, es preciso preguntarse por los criterios que el Gobierno Nacional tiene en cuenta para realizar la postulación como autoridad competente. Y por otro lado, es necesario analizar la capacidad institucional de la FGN para poder recibir nuevos desmovilizados como postulados al proceso penal especial de Justicia y Paz.

En el anterior informe, el Área señalaba la importancia de la publicidad de estos criterios y de la coordinación con la FGN para lograr postular a aquellos desmovilizados que han sido reconocidos por las víctimas como presuntos responsables de los delitos de los que fueron víctimas al proceso penal especial de Justicia y Paz, y contribuir así a la investigación del ente acusador. Lo anterior, en el contexto de una práctica de postulación que es percibida desde las víctimas como altamente discrecional en detrimento de la satisfacción de su expectativa de lucha contra la impunidad. Como se muestra en el **Gráfica n° 2**, entre noviembre y diciembre de 2010, fueron postulados 148 desmovilizados, sin que se difundiera información que pueda efectivamente cambiar la percepción de las víctimas sobre la discrecionalidad.

Gráfica n° 2. Número de postulados al proceso de Justicia y Paz (Agosto – Diciembre de 2010)



154

Como lo muestran los informes publicados por la FGN, los postulados no corresponden exclusiva ni necesariamente a los miembros de los grupos paramilitares que se desmovilizaron colectivamente. Del total de desmovilizados postulados, a enero de 2011, 3.075 eran miembros de las AUC que se desmovilizaron colectivamente estando en libertad<sup>335</sup>, lo que corresponde al 75% de los postulados a quienes se aplican los beneficios del proceso de Justicia y Paz. Por otra parte, 920 de los postulados, que corresponden al 20% restante, son miembros de las AUC que al momento de la desmovilización colectiva se encontraban privados de la libertad, esto es, condenados por algún delito.

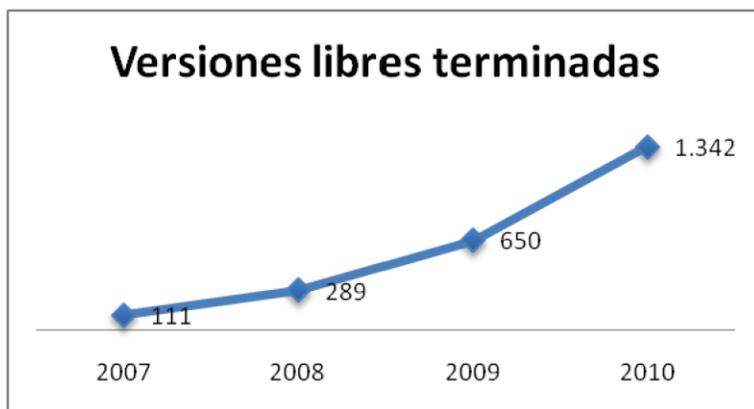
De lo anterior se puede concluir que la extrema discrecionalidad de parte del Gobierno Nacional para la postulación de desmovilizados en proceso penal especial de Justicia y Paz, sin considerar la información suministrada por las víctimas sobre su responsabilidad penal en los delitos que son investigados al interior del proceso, y la postulación de miembros de los grupos paramilitares que no participaron de la desmovilización colectiva, pero fueron postulados por encontrarse privados de la libertad producto de procesos en otras jurisdicciones y haber pertenecido a las estructuras paramilitares, desestimula la participación de las víctimas como colaboradoras en el proceso, al tiempo que provoca en ellas, una lectura del proceso de Justicia y Paz como un mecanismo jurídico de impunidad frente a responsabilidades penales ya asignadas.

Por otro lado, el aumento del número de presuntos responsables debe ser analizado en contraste con la capacidad de la FGN para adelantar efectivamente sus labores de investigación e imputación. En el año 2010, el número de audiencias de versión libre terminadas, es decir, aquellas en las que se han expuesto todos los elementos probatorios y se concluyeron las versiones libres de los postulados, ascendió a 1.342<sup>336</sup> (ver **Gráfica n° 3**).

Gráfica n° 3, Versiones libres terminadas (2007-2010)

<sup>335</sup> FGN, *Informe Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, Bogotá, 31 de enero de 2011, p. 2.

<sup>336</sup> *Ibidem*, p. 4.



Contrastando el aumento de desmovilizados postulados al proceso penal de Justicia y Paz, con el número de audiencias de versión libre finalizadas, es posible establecer que el aumento de postulados incide directamente en la capacidad de la Fiscalía para terminar dicha diligencia procesal. Así, si bien en el período 2007 – 2008 el porcentaje de diligencias concluidas era del 62%, se pasó al 56% en el período 2008 – 2009, y al 51% en 2009 – 2010.

En ese sentido, partiendo de la tasa anual de la capacidad actual de la FGN para la terminación de las diligencias previas (51%), y suponiendo que no ingresara ningún otro desmovilizado como postulado al proceso, es decir, que el total de personas sobre las que es preciso realizar la diligencia de versión libre permaneciera en 4.511, las diligencias previas terminarían en el año 2013 (ver **Gráfica n° 4**).

155

Gráfica n° 4. Proyección de terminación de versiones libres (2007-2013)



Es preciso señalar que el aumento en el número de postulados no significa el inicio inmediato de audiencias de versiones libres sobre cada nuevo postulado. Por el contrario, como se viene desarrollando el proceso, el inicio de

las versiones libres viene suspendiéndose hasta que no se tiene toda una investigación sobre los miembros de un bloque, para procurar hacer audiencias conjuntas con varios de los postulados de un mismo bloque con el fin de obtener una reconstrucción más completa de los hechos.

La terminación de las versiones libres está condicionada principalmente por problemas técnicos durante su celebración, por la renuencia de los postulados a concurrir, y por las dificultades que se presentan para el traslado de los postulados por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), entre otras causas. Ante estas circunstancias, el porcentaje de postulados sin terminar la diligencia de versión libre es de 71%, lo que significa un aumento en relación con el porcentaje de 2009, año en el que la Fiscalía logra su mayor índice de terminación de versiones libres (ver **Gráfica n° 5**).

Gráfica n° 5. Porcentaje de postulados sin finalizar versión libre (2007-2010)



Si es posible acordar que la ampliación del número de presuntos responsables beneficia la satisfacción de la expectativa de las víctimas de lucha contra la impunidad, se concluye que la eficiencia en la terminación de las diligencias de versión libre no debe condicionarse a la suspensión de la inclusión de nuevos postulados al sistema. Más bien, es necesario identificar las medidas exitosas aplicadas por la FGN en el año 2009 que llevaron a aumentar a un 53% el porcentaje de audiencias de versión libre terminadas, y lograr replicarlas para el presente año.

Lo anterior sin embargo, no obsta para constatar una tendencia de tasas altas (mayores al 50%) de no terminación de la diligencia, que son síntoma de una falta estructural de disposición de recursos suficientes y eficaces por parte del Estado para cumplir a cabalidad su obligación de investigación en un proceso penal de la magnitud y la trascendencia como el de Justicia y Paz. Las altas tasas de no terminación de la diligencia de versión libre conllevan la prolongación en el tiempo del proceso, y esto, en un contexto en el que el universo de víctimas está preponderantemente constituido por poblaciones vulnerables que se encuentran en condiciones de precariedad económica y cuyos proyectos de vida se han visto gravemente truncados, deriva en su insatisfacción de la expectativa de lucha contra la impunidad.

La investigación de la Fiscalía, en términos cuantitativos, se mide además por el paso de la versión libre a la audiencia de imputación. En el año 2010, el número de postulados a quienes se presentó escrito de solicitud de audiencia de imputación, es decir, la solicitud de una audiencia para comunicar al postulado los hechos confesados sobre los que la FGN cuenta con elementos probatorios para inferir que el postulado es autor de los delitos investigados y que se dará inicio a una investigación formal, fue de 385 postulados. Esto significa que un 8,5% del total de los postulados ha terminado al menos parcialmente sus versiones libres y se cuenta con elementos suficientes para considerarlos responsables de delitos.

Una vez realizada la audiencia de formulación de imputación, ante el Magistrado de Control de Garantías, se adelantan las audiencias de formulación y de aceptación de cargos, en las que el postulado acepta libre y voluntariamente los cargos de los que se le imputa responsable penalmente. A 31 de enero de 2011, 174 postulados han alcanzado esta etapa procesal, es decir, sólo el 3,8% del total de postulados han terminado la etapa de investigación, y pueden pasar a la etapa de juzgamiento. Un porcentaje muy reducido considerando que han transcurrido ya cinco años desde la implementación de la Ley de Justicia y Paz, y que la formulación de imputaciones es parcial, teniendo en cuenta el contexto de macrocriminalidad en el cual operaron estos grupos armados. De continuar este ritmo, de avance entre la etapa preliminar de investigación y la investigación procesal que finaliza con el inicio de la etapa de juzgamiento en el juicio, manteniendo el número de postulados actual (4.511), se tardaría aproximadamente 25 años lograr que todos los postulados contaran con formulación de cargos.

El proceso penal de Justicia y Paz fue concebido como un instrumento de reconocimiento y garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de los desmovilizados grupos paramilitares. Para el logro de estos objetivos, por parte del Estado colombiano y la sociedad, se concedieron beneficios en la pena de los postulados al proceso, estableciendo como pena máxima de prisión un total de 8 años, con el fin de dismantelar las estructuras criminales, evitar la repetición de los hechos y conseguir la paz. Y de parte de los integrantes de los grupos paramilitares desmovilizados, desde su compromiso jurídico de dar a conocer la verdad sobre los crímenes cometidos, y reparar a las víctimas de los mismos.

Según los datos del Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República<sup>337</sup>, a pesar de los esfuerzos que realizan la FGN y los jueces de la República en el desarrollo del proceso penal de Justicia y Paz para el efectivo cumplimiento de las obligaciones de colaboración a la justicia de parte de los postulados tras cinco años de la implementación de la Ley de Justicia y Paz, no se han reducido de manera significativa las violaciones de derechos humanos que se siguen cometiendo en el país, los homicidios se mantienen sin disminuciones significativas mientras que los casos de masacres presentaron un aumento para el año 2010 respecto del año 2009, como lo demuestra el siguiente cuadro:

---

<sup>337</sup> Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Presidencia de la República de Colombia. Ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx> (última fecha de consulta: 19.03.2011).

---

<b>Situación de Derechos Humanos en Colombia 2009 – 2010</b>			
	2009	2010	Variación
<b>Homicidios</b>	15.817	15.459	-2%
<b>Casos de Masacres</b>	29	39	34%
<b>Víctimas de Masacres</b>	147	183	24%
<b>Homicidios de Indígenas</b>	107	75	-30%
<b>Homicidios de docentes no sindicalizados</b>	4	11	175%
<b>Homicidios de docentes sindicalizados</b>	15	21	40%
<b>Homicidios de sindicalistas de otros sectores</b>	13	16	23%
<b>Víctimas de Desplazamiento Forzado</b>	165.541	87.990	-47%

Las cifras suministradas explican la percepción que existe entre las víctimas de insatisfacción frente al cumplimiento de la obligación del Estado colombiano de velar por la no repetición de las graves violaciones de derechos humanos, y por proteger a las formas de vida preponderantemente victimizadas por el conflicto identificadas por el Área en el anterior informe (la vida indígena y afro descendiente, la vida campesina, la vida de participación en movimientos sociales, y la vida urbana en la marginalidad).

La lucha contra la impunidad se mide en la efectividad de la investigación, captura y juzgamiento de otros responsables en la planeación y ejecución de los delitos, así como de financiadores, colaboradores y beneficiarios directos de los grupos armados ilegales.

Estas investigaciones pueden partir del conocimiento de hechos que se dé en el proceso de Justicia y Paz, pero deben adelantarse en la jurisdicción ordinaria por tratarse de casos en que los responsables no cumplieron con el requisito esencial de la aplicación de beneficios de Justicia y Paz, la desmovilización y posterior postulación. La compulsa de copias de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz a otras unidades al interior de la Fiscalía, ente encargado de la persecución penal, así como otros indicadores como las detenciones y procesos iniciados, permite una medición del avance en este componente de la lucha contra la impunidad.

Se confirma un aumento sostenido en el número de casos enunciados por los postulados de vínculos entre servidores públicos de elección popular y las estructuras paramilitares, casos que los medios de comunicación nacional han denominado “parapolítica”, y que han provocado la compulsa de copias desde la Unidad de Justicia y Paz de la FGN a unidades, para su procesamiento en otras jurisdicciones (ver **Gráfica n° 6**).

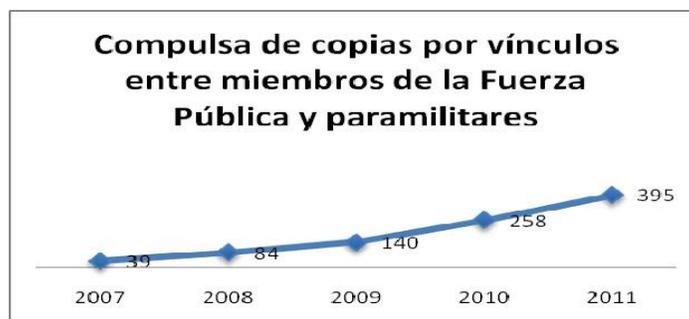
Gráfica n° 6. Compulsa de copias por vínculos entre políticos y paramilitares (2007-2011)



158

En este mismo sentido, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de sus investigaciones, y a partir del importante componente de las confesiones realizadas por los postulados, ha realizado compulsa de copias por los presuntos vínculos a la estructura paramilitar de miembros de la Fuerza Pública y otros particulares, cuyo avance año a año se detalla en las **Gráficas n° 7 y n° 8**.

Gráfica n° 7. Compulsa de copias por vínculos entre miembros de la Fuerza Pública y paramilitares (2007-2011)



Gráfica n° 8. Compulsa de copias por vínculos entre particulares y paramilitares (2007-2011)



Las Gráficas 6, 7 y 8 resultan indicativas, no sólo de los avances en la investigación de la FGN, sino también de los hechos enunciados y confesados por los postulados, y de la importante participación de diversos sectores de la sociedad colombiana en la violencia paramilitar. El proceso de Justicia y Paz, en este punto, se configura así como un espacio a partir del cual conocer y obtener información, sobre sectores que apoyaron y/o financiaron la estructura paramilitar para, además de las acciones contra la población civil, lograr el control sobre las estructuras y recursos a nivel regional para ponerlos a disposición de sus objetivos propios. Ha constituido, igualmente, un motor para la persecución penal de otros implicados que sin embargo no se consideran en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

Debido a lo anterior, resulta necesaria la creación de mecanismos de colaboración y trabajo coordinado y conjunto en todas las jurisdicciones y con los organismos de control, en pro de una lucha efectiva contra la impunidad y el desmonte de toda la estructura paramilitar, así como de la construcción de la verdad judicial en la que se consideren todos los elementos y procesos que se adelantan, sin importar si éstos se desarrollan o no en el proceso de Justicia y Paz, para la consecución de manera efectiva del derecho a la verdad de las víctimas en particular y de la sociedad en su conjunto.

Como lo mencionaba el Área en su anterior informe, un total de 18 postulados al proceso penal de Justicia y Paz fueron extraditados a Estados Unidos, correspondiendo a un 0,3% del total de postulados, lo que en términos cuantitativos, podrá considerarse poco significativo, pero que en términos cualitativos, respecto de los derechos a

la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del proceso, cuenta con toda la importancia por sus profundos efectos<sup>338</sup>.

Particular importancia dentro del grupo de los desmovilizados al proceso de Justicia y Paz tienen los altos jefes de los grupos paramilitares desmovilizados extraditados a Estados Unidos por cargos relativos a narcotráfico. Al menos 12 extraditados fueron comandantes de estructuras paramilitares, y como tales, cuentan con información única acerca de los orígenes, estructuras, organización, financiamiento, móviles y condiciones de tiempo, modo y lugar en que se cometieron los crímenes que se juzgan al interior del proceso de Justicia y Paz y de los testaferros y responsables de despojo de tierras de miles de víctimas de este delito y de desplazamiento forzado. Además de esas razones, su condición resulta de vital importancia en las labores de investigación de la Fiscalía, por el control y jerarquía que aún mantienen sobre los postulados que pertenecieron a las estructuras que éstos comandaban y su responsabilidad penal directa y por línea de mando.

Desde el momento de su extradición ocurrida en el año 2008 hasta la fecha de cierre de este informe, ha sido evidente el efecto desestimulante de la extradición en la participación de los ex jefes paramilitares en el proceso de Justicia y Paz, en términos del número de audiencias que rinden, la información que revelan y la posibilidad de las víctimas de acceder a ellos. Por ejemplo, tras la extradición, Carlos Mario Jiménez alias “Macaco”, Rodrigo Tovar Pupo alias “Jorge 40” y Ever Veloza alias “H.H”, no han rendido ninguna versión libre en el marco del proceso penal de Justicia y Paz. El resto de los 12 postulados extraditados, han rendido en promedio, dos versiones libres en los tres años que se cuentan desde su extradición en el 2008<sup>339</sup>.

### 3. Participación en el proceso penal

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de participación en el proceso penal fue definida como la satisfacción de los siguientes tres elementos:

- a. La acreditación, dentro de los procesos que se llevan a cabo con ocasión de la Ley de Justicia y Paz, del mayor número de víctimas afectadas por los hechos que se conocen en éstos. Dicha acreditación, debe conducir tanto a la efectiva capacidad de intervenir en todas las etapas procesales como al reconocimiento y goce de los derechos que se les atribuyen por su condición de parte.
- b. Las condiciones suficientes de seguridad que den garantía para acudir y permanecer dentro de estos procesos.
- c. Atención, asesoría y asistencia legal de calidad, provistas por parte del Estado o de organizaciones no gubernamentales que brinden condiciones de igualdad en la participación de las víctimas en los procesos que se realizan en el marco de Justicia y Paz.

#### 3.1 La ampliación del universo de víctimas que participan en el proceso penal

A 31 de diciembre de 2010, se encontraban registradas por la Fiscalía General de la Nación 327.273 víctimas<sup>340</sup>. En la actualidad no existe otro registro diferente con el que pueda ser contrastada esta cifra<sup>341</sup> (ver **Gráfica n° 9**).

---

<sup>338</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Segundo Informe, Parte IV: Área de Víctimas*, CITpax, Madrid, noviembre de 2009, pp. 165 – 166.

<sup>339</sup> Ver: Verdad Abierta, “¿La verdad extraditada?”, Sección Justicia y Paz, [http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com\\_content&id=3243](http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com_content&id=3243) (última fecha de consulta: 13.05.2011).

<sup>340</sup> FGN. *Informe General. Unidad Nacional de Fiscales para la Justicia y la Paz*, Bogotá, enero de 2011, p.18.

<sup>341</sup> En el Segundo Informe presentado por el Área, el comparativo se estableció con la cifra de víctimas registradas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), que llevaba un registro de víctimas a partir del registro de las víctimas que llenaban el Formulario de Solicitud de Reparación Administrativa. Sin embargo, este registro no continúa, dado que de acuerdo con el Decreto 1290, el plazo para la solicitud de reparación administrativa venció el 22 de abril de 2010.

Gráfica n° 9. Víctimas registradas en el proceso de Justicia y Paz (2007-2010)<sup>342</sup>

El aumento de víctimas registradas en la FGN en el marco de la Ley de Justicia y Paz en el periodo 2007 - 2010 mantiene un promedio de incremento anual de 39%, siendo 2009 el año en el que se presentó el mayor crecimiento (61%). Este incremento debe ser contrastado con dos variables. Por un lado, con las cifras sobre víctimas de desplazamiento forzado por la acción de grupos paramilitares cuya denuncia y registro en el proceso de Justicia y Paz debería conducir al aumento significativo en el número de víctimas beneficiarias del mismo y por otro, con los datos de participación efectiva en el proceso penal, para determinar el número real de beneficiarias en términos de acceso al proceso judicial.

En lo que hace referencia a las cifras de víctimas de desplazamiento forzado, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), institución gubernamental que tiene la competencia de administrar el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), establece que el número de víctimas registradas para el año 2010 asciende a 3.646.997<sup>343</sup>. Por su parte, el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES) registra la cifra de 4.915.579 personas víctimas de desaparición forzada en el periodo comprendido entre 1985 y 2009<sup>344</sup>.

Con base en cualquiera de estas cifras, es evidente que existe un alto porcentaje de personas que se reconocen como víctimas de desplazamiento forzado y que no han acudido al registro de la Fiscalía General de la Nación posterior a la promulgación de la Ley de Justicia y Paz. En ese sentido, es importante señalar que la lógica de participación que generó el proceso penal de Justicia y Paz no ha podido incluir de manera efectiva a las víctimas del delito de desplazamiento forzado como se concluye del hecho de que tan sólo el 18% (6.301) del total de víctimas que han sido reconocidas por los postulados (35.376), corresponde a víctimas del mencionado delito.

En síntesis, partiendo de la cifra de Acción Social de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, es decir, 3.646.997, el proceso penal de Justicia y Paz tan sólo le ha brindado la posibilidad efectiva de participación al 0,1% de las víctimas de dicho delito. De modo que, resulta de total importancia el logro de estrategias efectivas para el registro, incorporación y participación de la población desplazada forzosamente dentro del proceso de Justicia y Paz, que en últimas, significaría la ampliación del universo de víctimas en el proceso.

<sup>342</sup> FGN. Informe Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz. Bogotá, septiembre, octubre, noviembre y enero 2010 – 2011.

<sup>343</sup> Acción Social, Reportes del Registro Único de Población Desplazada, Bogotá, Ver <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/> (última fecha de consulta: 19.03.2011).

<sup>344</sup> CODHES, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Número 76, Bogotá, enero de 2010, p. 1. Ver: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=62&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50) (última fecha de consulta: 26.01.2011).

### 3.2 Las condiciones de seguridad de las víctimas para la participación en el proceso penal

En las condiciones actuales que se desarrolla el proceso, es fundamental que existan plenas garantías de seguridad para el 11% del total de víctimas registradas que son las que efectivamente participan en el proceso penal, y de esta manera acceder a la reparación por vía judicial. Al respecto, el Ministerio del Interior y de Justicia expidió el Decreto 1737 de 2010. De acuerdo al artículo 1 del Decreto que establece el Programa de Protección para Víctimas y Testigos en el marco de la Ley 975 de 2005, tiene por objeto “salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentre en situación de riesgo como consecuencia directa de su condición de víctima o testigo, dentro del proceso de Justicia y Paz, o para impedir que intervenga en el mismo”.

De acuerdo al Decreto, el Programa de Atención es dirigido por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Derechos Humanos. La ejecución del programa está a cargo del Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER), entidad interinstitucional compuesta por el Ministerio, la Fiscalía, la Policía y la Defensoría.

El Ministerio del Interior y de Justicia reportó como atendidos un total de 1.544 casos de solicitudes de protección a víctimas y testigos, lo que corresponde al 0,4% del total de víctimas registradas. Para la protección el Ministerio ha invertido un presupuesto 34.802.028.554 millones de pesos en tres años. Pese a esos esfuerzos, las víctimas tienen una percepción desfavorable del programa dados los problemas de seguridad que tienen las organizaciones de base, de derechos humanos y de víctimas, en el ámbito local y regional, particularmente en el Urabá Antioqueño, Montes de María, el departamento de Córdoba y el norte del Valle del Cauca. De acuerdo con los registros oficiales, entre marzo de 2002 y enero de 2011, han sido asesinados 47 líderes de víctimas en todo el país, quienes estaban participando activamente en procesos de restitución de tierras<sup>345</sup>.

A continuación, se exponen algunos casos a modo de ejemplo de la situación descrita:

- Fundación Nuevo Amanecer:

Fundación de desplazados liderada por Mario Corrales en Cartago, departamento del Valle, una región particularmente afectada por la confluencia de actores armados y la presencia de estructuras mafiosas y de narcotráfico. Creada en el año 2005, tras un intento fallido en el que 20 familias no lograron recuperar sus tierras en el municipio de Ansermanuevo, por amenazas y violencia de testaferros.

Un total de 15 de sus líderes han sido asesinados desde el año 2002 hasta hoy. Ocho de estos casos, ocurrieron en el norte del departamento del Valle del Cauca, y los demás casos fueron registrados como desaparición forzada<sup>346</sup>.

La Fundación tiene un enorme impacto regional importante pues no sólo agrupa a víctimas del delito de desplazamiento forzado de toda la región, sino que además acompaña 3.827 procesos de Justicia y Paz en los que las víctimas participan entregando información y declaraciones contra varios desmovilizados postulados. Además, de acuerdo con su líder, dentro de los casos que maneja la Fundación, existen al menos 1.200 casos que corresponden a desapariciones forzadas<sup>21</sup>.

- Asociación de Víctimas para la Restitución de Tierras y Bienes de Urabá (ASOVIRESTIBI):

---

<sup>345</sup> Así lo señala el informe de CODHES, *Líderes y personas en situación de desplazamiento asesinadas del 1 de marzo de 2002 a abril 11 de 2011*, Bogotá, 2011.

<sup>346</sup> Revista Semana, “En peligro”, Sección Nación, 19 de febrero de 2011. Ver: <http://www.semana.com/noticiasnacion/peligro/152094.aspx> (última fecha de consulta: 21.02.2011). <sup>21</sup> *Ibidem*.

---

La Asociación que agrupa a más de 1.700 víctimas de los grupos paramilitares de la región del Urabá Antioqueño, participa en procesos judiciales por la propiedad y el retorno de los campesinos a las tierras de los que fueron forzosamente desplazados o despojados.

Su líder, Carmen Palencia, denuncia por las víctimas que representa y en nombre propio, el haber sido víctima de amenazas y atentados contra su vida y la de su familia. Carmen señala que de los 48 líderes reclamantes de tierra asesinados en toda Colombia, ocho trabajan en esta región del país bajo el mismo propósito, y fueron asesinados por esta causa<sup>347</sup>.

En entrevista directa a varias víctimas agrupadas en esta Asociación, y a su líder, el Área constató que han sido objeto de amenazas contra su vida e integridad por grupos armados ilegales, así como su difícil situación de seguridad, que a la fecha no puede ser garantizada por las autoridades locales ni los programas de protección, debido a la enorme cantidad de víctimas en situación de riesgo en la región.

En los procesos de restitución de bienes y tierras, además de las difíciles condiciones de seguridad individuales, se producen amenazas contra las formas organizativas de las víctimas, y contra sus afiliados. En el caso de ASOVIRESTIBI, se han producido robos de computadores y memorias USB, en los que consta importante información de los casos, predios y procesos de reclamación, a manos de hombres armados, sin que a la fecha haya logrado determinarse el responsable.

Además de las recomendaciones y solicitudes de atención por parte del Gobierno Nacional a los organismos de seguridad<sup>348</sup>, éstos han señalado que una de las políticas públicas a implementar es el refuerzo de la seguridad de las víctimas, sus líderes y organizaciones, en especial las que se dedican a la restitución de tierras, ante la situación de riesgo manifiesta y denunciada por la opinión pública<sup>349</sup>.

De acuerdo a las entrevistas realizadas por el Área a funcionarios y expertos en el tema, parece ser determinante reformular tres elementos del programa: el centralismo con que funciona, la unificación de criterios para la protección o la competencia en una sola institución, y la ampliación del tipo de medidas de protección que sean implementadas de acuerdo a un análisis de contexto de la situación de la víctima.

Para cerrar, el Área destaca que la comprensión de condiciones de seguridad, debe superar una estricta visión de garantía de los derechos a la vida y la integridad personal de las víctimas y sus familias, y comprenderse en una dimensión integral, que incluya las condiciones de posibilidad de participación de las víctimas, en especial, de las formas de vida preponderantemente victimizadas y colectivos vulnerables como las mujeres<sup>350</sup>, justamente para “asegurar” su inclusión y participación en el proceso de Justicia y Paz como mecanismo de justicia transicional.

---

<sup>347</sup> Información obtenida en el informe de CODHES para el año 2011, en el que resalta que “En **Córdoba y Urabá** fueron **asesinados ocho líderes sociales** que estuvieron activos en procesos de restitución”. Ver: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia*, Bogotá, 2011, p. 17.

<sup>348</sup> En el caso concreto de ASOVIRESTIBI, se registró el robo de una memoria USB con la información de cerca de 200 víctimas reclamantes de tierras en la región del Urabá Antioqueño. EL hecho fue denunciado ante las autoridades locales, y registrado por medios de comunicación locales y nacionales, por el enorme significado que tenía para las víctimas que aspiran a la restitución de tierras a nivel nacional. El Gobierno Nacional se pronunció a través de su Ministro de Agricultura, solicitando el refuerzo de las medidas de protección a las víctimas. Ver: Diario El Espectador, *Preocupación por ataque a líderes del programa de restitución de tierras*, Sección Economía, Bogotá, 20 de enero de 2011, <http://www.elespectador.com/economia/articulo-246189preocupacion-ataque-lideres-del-programa-de-restitucion-de-tierr> (última fecha de consulta: 18.02.2011).

<sup>349</sup> Ver: Diario El Espectador, *Policía anuncia protección especial a beneficiarios de restitución de tierras*, Sección judicial., Bogotá, 21 de enero de 2011, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-246323-policia-anuncia-proteccion-especial-abeneficiarios-de-restitucion> (última fecha de consulta: 18.02.2011).

<sup>350</sup> El Área expone la denuncia de la Asociación de Mujeres del Magdalena (ADEMAG), adscrita a la Red de Mujeres del Caribe, durante el mes de junio de 2011, de acuerdo con la cual, se le ha negado el acceso a la Asociación a la Mesa Departamental de Restitución de Tierras y Bienes en el Magdalena, señalando que se trata de decisiones que no competen ni a las mujeres ni a las víctimas. El Área llama la atención sobre este tipo de situaciones, que lejos que promover y asegurar la participación en las víctimas en los espacios públicos como ciudadanos empoderados de sus derechos dentro del proceso de Justicia y Paz, se constituye en episodios re victimizantes que profundizan las condiciones de desigualdad a las que han sido sometidas desde su victimización. Ver: Asociación de Mujeres del Magdalena, *Denuncia de 18 de mayo de 2011*, Santa Marta, 2011.

### 3.3 Inclusión de las víctimas en los hechos confesados por los postulados

En el informe anterior, el Área señaló que en el proceso penal de Justicia y Paz se observaba una tendencia decreciente respecto de la inclusión de las víctimas en los hechos confesados por los postulados. Del universo total de víctimas registradas, sólo el 20% son denunciadas en las versiones libres, y de este porcentaje, tan sólo el 52% son mencionadas en la confesión de los postulados, es decir el 11% de las víctimas registradas totales. Es sobre este último grupo de víctimas, que para el año 2010 ascendió a 35.376, que se puede hablar de una participación efectiva en el proceso penal ya que sólo aquellas que han sido mencionadas en las confesiones pueden participar en el proceso de manera efectiva y quedan por tanto procesalmente facultadas para acceder a la reparación por vía judicial, no existiendo por tanto para las restantes 291.897 un horizonte real de participación.

La **Gráfica n° 10** evidencia que el proceso penal de Justicia y Paz no ha podido transformar su dinámica decreciente, manteniendo en el período 2007-2010 una tasa promedio de 59% de exclusión de las víctimas denunciadas en las diligencias procesales respecto de las víctimas que aparecen en las confesiones realizadas, lo que corresponde a una tasa promedio durante el período mencionado de 96% de exclusión de las víctimas registradas respecto de las víctimas confesadas.

Gráfica n° 10. Participación efectiva de las víctimas en el proceso penal (2007-2010)<sup>351</sup>



Las posibles causas de la consolidación de dicha tendencia principalmente se refieren a dificultades probatorias, demoras procesales e incumplimiento de compromisos de colaboración por parte de los postulados, que de manera general, afectan seriamente la satisfacción de la expectativa de participación en el proceso penal de las víctimas.

Ante esta situación, la Fiscalía General de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para ampliar el número de víctimas que efectivamente participan en el proceso, los cuales, sin embargo, no han logrado revertir significativamente la tendencia. Entre dichos esfuerzos, se destacan la organización de 190 jornadas de atención a víctimas en todo el país con un total de 28.961 asistentes y la transmisión en directo de versiones libres en un total

<sup>351</sup> Las víctimas registradas son aquellas que han llenado el Formulario de Denuncia de Hechos y que ingresan al Sistema Único de Registro de Justicia y Paz de la FGN. Las víctimas denunciadas corresponden a las víctimas de las cuales la FGN tiene noticia por sus labores de investigación y los postulados mencionan en sus versiones libres. Las víctimas confesadas, son las víctimas sobre las cuales los postulados reconocen su responsabilidad en el delito que se investiga y sobre el cual se formulan cargos.

de 416 municipios del país, lo que ha generado un total de 59.728 víctimas que han presenciado la realización de las versiones libres, de las cuales 24.755 han logrado formular preguntas a los postulados.

#### 4. Medidas de reparación

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de medidas de reparación fue definida como la satisfacción de los siguientes siete elementos:

- a. Existencia de medidas de restitución: aquellas que ponen a la víctima en una situación anterior a la que se encontraba tras la ocurrencia del hecho violento.
- b. Existencia de medidas de indemnización: aquellas que procuran la compensación por los perjuicios materiales y morales.
- c. Existencia de medidas de rehabilitación: aquellas que tienden a la recuperación física y psicológica de la víctima.
- d. Existencia de medidas de satisfacción: aquellas que tienden hacia la compensación moral de la víctima, es decir, las que exaltan su dignidad y la difusión de la verdad sobre lo ocurrido. En los casos de desaparición forzada se consideran medidas de satisfacción las que brindan información del paradero de las personas desaparecidas, y en caso de fallecimiento, la devolución del cuerpo tras el reconocimiento.
- e. Existencia de medidas de garantía de no repetición: aquellas que tienden al desmantelamiento definitivo de las estructuras criminales y a aquellos factores que ocasionaron el hecho delictivo.
- f. Existencia de medidas de reparación simbólica: aquellas que procuran la preservación de la memoria histórica.
- g. Existencia de medidas de reparación colectiva: aquellas dirigidas hacia la recuperación psicosocial de una comunidad vista en su conjunto.

##### 4.1 Medidas de reparación judicial

La reparación judicial corresponde a la reparación que se fija a través de la sentencia que pone fin al proceso, que en el trámite especial de Justicia y Paz, se adelanta por medio del Incidente de Reparación Integral<sup>352</sup>.

A solicitud de la víctima, el fiscal del caso o el Ministerio Público solicitan a la Sala de Conocimiento encargada del juzgamiento del caso, llevar a cabo el incidente, para que las víctimas de los delitos imputados al postulado, presenten sus pretensiones para la reparación del daño que se les causó, así como las pruebas.

A la fecha, se han dictado tres sentencias en el proceso de Justicia y Paz, correspondientes a los procesos contra Wilson Carrascal, alias “El Loro”; Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino” y Uber Enrique Bánquez, alias “Juancho Dique” simultáneamente, y Jorge Iván Laverde alias “El Iguano”. La primera de ellas fue objeto de nulidad por la Corte Suprema de Justicia en 2008, la segunda, dictada en abril de 2010, fue modificada por la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia, y la última, dictada en diciembre de 2010 se encuentra a la fecha de cierre del informe (mayo de 2011) en trámite de apelación.

A continuación, el Área señala las reparaciones ordenadas en las dos sentencias vigentes a la fecha de cierre de este informe, concluyendo con un balance sobre la satisfacción de las expectativas de las víctimas en cada una de ellas.

---

<sup>352</sup> Ley 975 de 2005, art. 23.

### **i. Incidente de Reparación Integral de la Sentencia contra Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquéz**

En la sentencia condenatoria proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá contra los postulados Edwar Cobos Téllez alias “Diego Vecino” y Uber Enrique Bánquez alias “Juancho Dique”, el 29 de junio de 2010, se les declara a ambos postulados responsables, entre otros, de los delitos de homicidios agravados,

165

concierto para delinquir agravado, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento de población civil y secuestros simples.

En la misma providencia se decidió sobre el incidente de reparación y las pretensiones de reparación integral de las víctimas, sus representantes y el Ministerio Público. La Sala de Justicia y Paz partió de la consideración de la integridad de la reparación<sup>353</sup>, señalando que se compone de reparación individual a cada víctima y colectiva a las comunidades, derivadas de la prueba del daño en ambos criterios, para lo cual la Sala aplica el criterio de equidad.

Para atender las reparaciones, de acuerdo con los artículos 54 y 55 de la Ley 975, se creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas<sup>354</sup>, que coordina Acción Social, un modelo que a criterio de la Sala debe comprenderse como mixto, toda vez que se financia a través de partidas del presupuesto nacional, y partidas extra presupuestarias conformadas por los recursos provenientes de las personas desmovilizadas para la reparación de las víctimas y donaciones de carácter privado, nacionales o extranjeras, en dinero o en especie.

Partiendo de los recursos disponibles en el Fondo para la Reparación de las Víctimas al momento de la sentencia (abril de 2010), con un total aproximado de 36 mil millones de pesos, la Sala desestimó las pretensiones de las víctimas, señalando que de atenderlas tal y como fueron solicitadas sólo se cubriría el 27% de los montos solicitados por las víctimas como reparación individual y el 36,7% de lo solicitado en concepto de reparación colectiva<sup>355</sup>,

Desagregando cada uno de los componentes de la reparación integral, la Sala procedió a la definición de la reparación individual y colectiva de las víctimas de los hechos revisados en el proceso.

En el componente de Restitución, para la reparación individual de las víctimas que vieron afectado su derecho al libre disfrute de la propiedad sobre los predios que venían ocupando en los municipios de San Cayetano y Mampuján (Bolívar), la Sala ordenó la formalización de los títulos de las víctimas, coordinado por Acción Social, dado que en el proceso no se demostró la ocupación de los predios por parte de los grupos paramilitares<sup>356</sup>, y por tanto, no debía condenar a la restitución de bienes.

---

<sup>353</sup> En la Ley 975 de 2005 en sus artículos 44 a 48, se reconoce como componentes de la reparación de las víctimas, las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

<sup>354</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, el Fondo está integrado por bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados ilegales, recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o especie nacionales o extranjeras. Ley 975 de 2005, artículo 54 inciso 2°.

<sup>355</sup> Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 29 de junio de 2010, Radicado n° 110016000253200680077, M.P. Uldi Teresa Jiménez López, párrafo 263.

<sup>356</sup> *Ibidem*, párrafo 337.

En el componente de Indemnización de índole individual, la Sala manifestó la imposibilidad de aplicar las reglas probatorias ordinarias de determinación del daño materia e inmaterial causado a las víctimas, debido a la cantidad de víctimas, el carácter masivo de las violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y al carácter forzado del desplazamiento que le impidió a las víctimas acreditar su condición de propietarios de predios ante la falta de la documentación legal<sup>357</sup>.

Para determinar el criterio aplicable para la tasación de las indemnizaciones, la Sala procede a la determinación de los montos totales de las indemnizaciones por delitos de acuerdo con las fórmulas empleadas según cuatro criterios: las pretensiones de las víctimas, lo establecido en el Decreto 1290 de 2009 de Reparación individual por vía administrativa, el empleado por el Consejo de Estado de Colombia y las fórmulas aplicadas por la Corte IDH. Con base en dichos criterios, se presenta a continuación un resumen de los cálculos realizados por la Sala en la sentencia:

166

<b>Criterio</b>	<b>Delito</b>	<b>Indemnización individual para cada víctima</b>	<b>Indemnización total para las víctimas reconocidas en la sentencia</b>	<b>Indemnización total por los hechos registrados por la FGN</b>	<b>Total</b>
<b>Pretensiones de las Víctimas</b>	Homicidio	\$ 482.278.702	\$ 43.405.083.247	75.6 billones de pesos	
	Secuestro	\$ 71.360.503	\$ 784.965.538	0,2 billones de pesos	
<b>Corte IDH</b>	Desplazamiento forzado	\$ 81.942.245	\$ 88.579.762.073	5,2 billones de pesos	81 billones de pesos
<b>Corte IDH</b>	Homicidio	Oscila entre 240 y 840 millones de pesos por núcleo familiar	Oscila entre 240 y 840 millones de pesos por núcleo familiar	Oscilaría entre 37 y 132 billones de pesos	Oscilaría entre 37 y 132 billones de pesos
<b>Consejo de Estado de Colombia</b>	Homicidio y Desplazamiento forzado	Según lo probado en cada caso	\$ 113.343.532.141 a \$ 115.543.541.536	Oscilaría entre 107,5 y 138,5 billones de pesos	Oscilaría entre los 107,5 y 138,5 billones de pesos
<b>Decreto 1290 de 2008</b>	Homicidio	\$ 20.600.000	\$ 226.000.000	\$ 3.231.522.000	

<sup>357</sup> Ibidem, párrafo 343.

<b>Decreto 1290 de 2008</b>	Secuestro	\$ 20.600.000	\$ 15.031.305.000	\$ 56.444.000	
	Desplazamiento forzado	\$ 13.905.000	\$ 350.200.000	\$ 883.329.030.000	4.1 billones de pesos

Debido a esta situación, como se señalaba, la Sala opta por fijar un “sistema de reparaciones basado en el concepto de equidad”<sup>358</sup> siguiendo la práctica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que en las providencias de los casos de Pueblo Bello y de Ituango<sup>359</sup> fijo unas tablas de indemnización individual por delito y parentesco que se refieran conjuntamente a daños materiales e inmateriales<sup>360361</sup>, y que se resumen a continuación:

Delito	Parentesco	Indemnización
<b>Homicidio</b>	-Víctima indirecta: Cónyuge, padre, madre o hijo. -Víctima indirecta: hermanos	Máximo 240 millones de pesos por núcleo familiar (sobre la base de que se conforman por máximo 7 personas). - Por víctima indirecta diferente a hermanos: 40 millones de pesos. - Por víctima indirecta con parentesco de hermano: - 4 millones de pesos por cada uno.
<b>Desplazamiento forzado<sup>36</sup></b>	Miembro de núcleo familiar, sin consideración al parentesco.	17 millones de pesos por cada víctima de desplazamiento forzado de un mismo núcleo familiar. Máximo 120 millones de pesos por núcleo familiar.
<b>Secuestro<sup>37</sup></b>	- Víctima directa - Víctima indirecta: Núcleo familiar o hermanos -Hermanos	- Por víctima directa: 30 millones de pesos. - Por víctima indirecta con parentesco de hermano: 4 millones de pesos. - Máximo 180 millones de pesos en total por grupo familiar.

167

En caso de que la víctima lo sea por varios delitos, se tasará la reparación del daño con base en el delito más grave.  
<sup>362</sup>Adicionalmente, la Sala señala que de los valores reconocidos a cada víctima, deberán descontarse los que éstas hayan recibido por concepto de anticipo a través de la reparación por vía administrativa<sup>363</sup>.

No obstante, el Área destaca que la base sobre la cual la Sala del Tribunal realizó la tasación del costo total para el Estado colombiano de la reparación por vía judicial (el total de hechos denunciados) no es idónea, ya que debería hacerse sobre el número total de víctimas que la FGN presenta como reconocidas por los postulados en los hechos confesados (36.376 personas). El motivo es que, como se ha indicado anteriormente, sólo las víctimas reconocidas por los postulados en el proceso de Justicia y Paz, en la práctica, pueden aspirar a la reparación por vía judicial. Así, la proyección más adecuada para calcular la indemnización económica sería: en relación con el delito de homicidio, 20.431 víctimas; en relación con el desplazamiento forzado, 6.254 víctimas, y en relación con el secuestro, 965 víctimas. En total, las indemnizaciones por el delito de homicidio ascenderían a \$817.240.000.000 (suponiendo que todas se trataran de víctimas indirectas diferentes a hermanos); por delito de desplazamiento

<sup>358</sup> Para el desarrollo del criterio de equidad para la determinación de las reparaciones individuales ver: Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *El proceso penal especial de Justicia y Paz. Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Área de Justicia, Monográfico n° 2, CITpax, Madrid, abril de 2011.

<sup>359</sup> Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 29 de junio de 2010, radicado n° 110016000253200680077, M.P. Uldi Teresa Jiménez López, párr. 344.

<sup>360</sup> *Ibidem*, párr. 345.

<sup>361</sup> La Sala aclara que respecto del delito de desplazamiento forzado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no se ha pronunciado sobre la reparación, por lo que adoptará los criterios fijados por el Consejo de Estado de Colombia, que atribuye por concepto de daños inmateriales 50 salarios mínimos. *Ibidem*, párr. 349.

<sup>362</sup> Ante la falta de criterios en la tasación del daño respecto a este delito, tanto en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como en el Consejo de Estado Colombiano, la Sala establece una media entre lo que se concede en ambas corporaciones por los daños producidos por el delito de homicidio. *Ibidem*, párr. 351.

<sup>363</sup> *Ibidem*, párr. 355.

forzado a máximo \$106.318.000.000 (en caso que las víctimas reconocidas en el proceso, correspondieran a núcleos familiares diferentes); y por secuestro a \$28.950.000.000 suponiendo que todas se trataran de víctimas indirectas diferentes a hermanos).

Para el componente de Rehabilitación, la Sala ordenó al Ministerio de Protección Social la presentación de un programa de recuperación de las víctimas del conflicto armado, con implementación prioritaria para las víctimas de Mampuján y San Cayetano.

Para el componente de Satisfacción, la Sala dispuso la reconstrucción del cementerio y la Iglesia de la comunidad como lugar de especial significación cultural, a cargo del Municipio de Maríalabaja (Bolívar) y la Gobernación departamental. Adicionalmente, se ordenó un acto de conmemoración de los hechos y de reconocimiento público de las violaciones cometidas por los grupos de autodefensa responsables, coordinado por la CNRR, la elaboración de un documental que contenga un acto público de perdón de los postulados condenados, y la construcción por parte de los mismos, de un monumento en recuerdo de las víctimas. Por otra parte, la Sala entendió como reparación colectiva la ejecución de obras de infraestructura que benefician a la comunidad, en escuelas, escenarios deportivos, vías terrestres, puentes, pozos, redes eléctricas, entre otros<sup>364</sup>.

La Corte Suprema de Justicia resolvió en abril de 2010 el recurso de apelación contra el fallo proferido por la Sala de Justicia y Paz contra alias “Diego Vecino” y “Juancho Dique”, desestimando los criterios adoptados por la Sala para la tasación del daño y la fijación de medidas reparatorias a las víctimas. En criterio del Alto Tribunal, la obligación de reparar los perjuicios causados es una obligación de carácter legal consagrada en el ordenamiento interno en la legislación civil referente a la responsabilidad civil extracontractual<sup>365</sup>, que comprende el daño, desde la perspectiva clásica, de acuerdo con la cual, el daño se clasifica en material (patrimonial) o inmaterial (extrapatrimonial), incluyendo además el criterio de daño a la vida en relación adoptado en el ordenamiento colombiano por vía jurisprudencial, en sus dos dimensiones, individual y colectiva, sin que para ello sea necesario acudir a la amplia discrecionalidad del criterio en equidad para cuantificar los perjuicios, porque se cuenta con criterios legales y un procedimiento legal de carácter controversial, entre víctima y victimario, efectivo para tal fin, el incidente de reparación integral.

La Colegiatura concluyó que cuando la demostración de perjuicios se dificulte por carecer de elementos probatorios, antes que acudir al criterio de equidad deben “afinar[se] los criterios de ponderación de las pruebas con las que [se] cuente”<sup>366</sup>, flexibilizando las reglas de apreciación de las pruebas, estableciendo así la obligación de

fallar en derecho al señalar que “(...) la real o supuesta insuficiencia presupuestal para pagar a la totalidad de las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, no puede servir de excusa para decidir “en equidad” acudiendo inpropiamente a un *igualitarismo* contrario al derecho a la igualdad de las personas ante la ley, con mayor razón si

---

<sup>364</sup> Ibídem, párr. 375 a 402.

<sup>365</sup> Código Civil Colombiano, art. 2341.

<sup>366</sup> CSJ. Sala de Casación Penal, Sentencia de 27 de abril de 2011, M. P. María del Rosario González de Lemos, p.169.

el pago de la reparación corresponde en primer término a los perpetradores y al grupo al cual pertenecen, y sólo de manera sucedánea al Estado (...)”<sup>367</sup>, sentenciando a reglón seguido que “(...) constituiría violación al derecho de las víctimas a obtener la reparación integral por los daños causados si el juez, para fijar el monto de la indemnización, no se atiende a lo demostrado probatoriamente en el proceso sino que reduce la cuantía por razones relacionadas con limitaciones del presupuesto”<sup>368</sup>.

A continuación, se presenta una tabla con el resumen del cálculo de las indemnizaciones realizado por la Corte en la sentencia comentada:

Delito	Calidad de la víctima	Indemnización
<b>Homicidio</b>	1. Directa: Dalmiro Rafael Barrios Lobelo Indirectas: 13 acreditadas	1. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 204.732.717 - Lucro cesante: \$ 149.323.807 - Total: \$ 354.056.524 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 100 smlmv a víctimas indirectas diferentes a hermanos. 50 smlmv a cada hermano.
	2. Directa: Alexis José Rojas Cantillo Indirectas: 3 acreditadas	2. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 3.358.206 - Lucro cesante: \$ 142.824.381 - Total: \$ 146.182.587 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 100 smlmv a víctimas indirectas diferentes a hermanos. 50 smlmv a cada hermano.
	3. Directa: Jorge Eliecer Tovar Pérez Indirectas: 3 acreditadas	3. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 3.358.206 - Lucro cesante: \$ 65.770.229 - Total: \$ 69.128.437 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 100 smlmv a víctimas indirectas diferentes a hermanos. 50 smlmv a cada hermano.
	4. Directa: Manuel Guillermo Yepes Mercado Indirectas: 3 acreditadas	4. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 3.358.206 - Lucro cesante: \$ 78.766.667 - Total: \$ 82.124.873 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 100 smlmv a víctimas indirectas diferentes a hermanos. 50 smlmv a cada hermano.

<sup>367</sup> Ibid., p. 184.

<sup>368</sup> Ibid., p. 187.

	5. Directa: Gabriel Antonio Mercado García Indirectas: 11 acreditadas	5. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 77.732.706 - Lucro cesante: \$ 77.910.856 - Total: \$ 155.643.562 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 100 smlmv a víctimas indirectas diferentes a hermanos.
--	--	---

169

	50 smlmv a cada hermano.
Directa: Rafael Enrique Mercado García Indirectas: 13 acreditadas	6. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 3.358.206 - Lucro cesante: \$ 84.523.178 - Total: \$ 87.881.384 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 20 smlmv a cada padre y 10 smlmv a cada hermano por ya haber sido indemnizados por otro hermano como víctima directa.
Directa: José del Rosario Mercado García Indirectas: 15 acreditadas	7. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 3.358.206 - Lucro cesante: \$ 141.807.481 - Total: \$ 145.165.687 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 20 smlmv cada padre y 10 smlmv para cada hermano.
Directa: Wilfrido Mercado Tapia Indirecta: 5 acreditadas	8. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 25.310.266 - Lucro cesante: \$ 143.254.982 - Total: \$ 168.134.259 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 100 smlmv a víctimas indirectas diferentes a hermanos. 50 smlmv a cada hermano.
Directas: Joaquín Posso Ortega, José Joaquín y Alfredo Luis Posso García Indirectas: 2 acreditadas	9. Perjuicios materiales: - Daño emergente: \$ 178.147.974 - Lucro cesante: \$ 351.512.643 - Total: \$ 539.785.234 Perjuicios inmateriales: - Perjuicios morales: 140 smlmv a la víctima indirecta por su condición de madre y esposa, y 120 smlmv a la víctima por su calidad de hermana e hija.

directa	<p>Perjuicio material:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Daño emergente: Se determina para cada caso en particular fundado en el juramento estimatorio, actualizado y los modelos de baremo, sobre los bienes muebles cuya indemnización pretenden las víctimas.</li> <li>- Lucro cesante: no se concede por no estar demostrado.</li> </ul> <p>Perjuicio inmaterial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Daño moral: a cada persona desplazada del mismo núcleo familiar: \$17.000.000 Máximo \$120.000.000 por núcleo familiar.</li> <li>- Daño a la vida en relación: no se concede porque no se acredita el perjuicio.</li> </ul> <p>Para el caso de los desplazamientos ocurridos en Isla Múcura (7 víctimas directas), se determinó la indemnización por perjuicios inmateriales en 30 smlmv.</p>
<p>directas:</p> <p>José Manuel Villanueva, Luis Alberto Balbuena, José Francisco Hernández y Carlos</p>	<p>Perjuicio material:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A cada uno la suma de \$ 3.414.012.</li> <li>2. Negada porque no se acredita la existencia del perjuicio.</li> </ol>

170

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Alberto Arcila.</li> <li>3. José Darío Rey Carrillo</li> <li>4. Luis Fernando Melo Morales</li> <li>Angélica María Platón Ortega</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Negada por tratarse de un menor de edad que a la fecha no percibía ingresos.</li> <li>4. \$ 49.787.675.</li> </ol> <p>Perjuicios inmateriales: El equivalente a 30 smlmv a cada una de las víctimas acreditadas.</p>
--	---	--

## ii. Incidente de Reparación Integral de la Sentencia contra Jorge Iván Laverde alias “El Iguano”

En su sentencia proferida contra el postulado Jorge Iván Laverde alias “El Iguano”, el 2 de diciembre de 2010, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá le condena por los delitos de homicidio en persona protegida, homicidio agravado, concierto para delinquir agravado, actos de terrorismo, tortura, secuestro simple, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, entre otros<sup>369</sup>.

Al igual que en la anterior sentencia, la Sala entra a decidir sobre el incidente de reparación y las pretensiones de las víctimas, sus representantes y el Ministerio Público, que para el caso concreto, fue motivado de oficio por la Sala en garantía de los derechos de las víctimas.

La Sala aplica el criterio de equidad para determinar el componente de Indemnización, en línea con lo seguido para fijar las reparaciones individuales y colectivas de la sentencia contra Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Bánquez, siguiendo los parámetros definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Estado de Colombia, para la tasación de los daños materiales e inmateriales de las víctimas.

<sup>369</sup> Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá., Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 2 de diciembre de 2010, radicado n° 110016000253200680281, M.P. Uldi Teresa Jiménez López, p. 206.

Respecto del componente de Restitución, la Sala decide como primera medida la suspensión inmediata de las restituciones directas que en el curso de las investigaciones, y que ante la prueba de la propiedad de parte de las víctimas, procedió a realizar la FGN<sup>370</sup>.

En relación a la reparación colectiva, la Sala ordena la creación de un centro integral para la recuperación de las víctimas del conflicto armado de Cúcuta y Norte de Santander, con énfasis en terapia psicológica por expertos en conflicto armado<sup>371</sup>, acompañado de peticiones públicas de perdón a las víctimas de parte del postulado, y manifestaciones públicas de compromiso y atención prioritaria a los hechos e investigaciones que confiese el postulado, por parte de las entidades competentes como la Fiscalía General de la Nación, y la implementación de medidas efectivas que garanticen la no repetición de los hechos<sup>47</sup>.

Sobre el componente de Satisfacción, la Sala ordenó actos de conmemoración y redefinición de espacios públicos de trascendencia para la comunidad, la elaboración de un documental, la celebración de actos públicos y una placa de recordación.

En el presente informe, el Área incluye un análisis sectorial de las medidas de rehabilitación, y para el segundo semestre del presente año, será publicado un análisis sectorial sobre reparación simbólica en Colombia.

#### **4.2 Medidas de indemnización individual por vía administrativa**

Aun cuando el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa, creado por el Decreto 1290 de 2008, no se ejecuta en el marco del proceso de Justicia y Paz, sí se considera una medida de justicia transicional a favor de las

víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por grupos armados organizados al margen de la ley en Colombia, por lo que el Área se referirá a las expectativas de reparación que sobre el particular tienen las víctimas.

A septiembre de 2010, Acción Social había entregado 396.451 millones de pesos en concepto de reparaciones individuales por vía administrativa, lo que ha significado la reparación de 20.837 familias<sup>372</sup> a través de alguno de sus miembros, con un promedio de 17 millones de pesos entregados a cada uno.

Si bien a 19 de mayo de 2010 estaban inscritas 324.294 personas en el registro de reparación individual por vía administrativa, a septiembre de 2010 sólo el 6,4% de las víctimas inscritas han sido reparadas por esta vía, a la fecha, a falta de un sistema único de registro, no se cuentan con cifras que den cuenta de cuántas de las víctimas a quienes se les ha entregado indemnización a través de este programa, son víctimas que forman parte del proceso

---

<sup>370</sup> *Ibíd*em, párr. 428.

<sup>371</sup> Orden en la que la Sala entiende subsumidas las medidas de rehabilitación individual, “por considerar que (...) esta medida superó el daño individual”. *Ibíd*em, párr. 429. <sup>47</sup> *Ibíd*em, párr. 426.

<sup>372</sup> Acción Social, *Cerca de un billón de pesos han recibido las víctimas de la violencia*, Noticias, septiembre de 2010, <http://redes.accionsocial.gov.co/victimas/?p=163> (última fecha de consulta: 21.02.2011).

de Justicia y Paz. Como se señalaba en el informe anterior, según datos suministrados por la CNRR, durante el 2009 se entregaron 12.000 reparaciones individuales. De acuerdo con la información de Acción Social, en 2010 se entregaron 8.837, reduciendo el ritmo de asignación y aumentando el número de víctimas registradas para el mismo año. En ese sentido, con un promedio anual de asignación de 10.419 reparaciones, estas lograrían cobijar al total de víctimas que aspiran a esta medida indemnizatoria dentro de 29 años.

Además del componente presupuestal que implica la reparación individual por vía administrativa, el Área considera de importancia, el análisis sobre la modalidad escogida por el Estado colombiano para su asignación, siendo ésta a través de un suma global, pagadera a cuotas o en un único pago, que como lo presentó el último informe elaborado por la Defensoría del Pueblo y confirmó el Área en las diversas entrevistas y trabajo focal con víctimas en todo el país, es percibido por las víctimas como una suma de dinero que sirve para cubrir sus necesidades básicas más urgentes. En este mismo informe, la Defensoría comprobó que este pago, ha causado divisiones familiares, así como sentimientos de culpabilidad y frustración entre las víctimas beneficiadas, pues se trata de un pago que no cuenta con componentes adicionales de atención que permitan hablar de una reparación integral coherente<sup>373</sup>.

## 5. Conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales fue definida como la satisfacción de los siguientes cuatro elementos:

- a. El conocimiento de la verdad sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se planearon, desarrollaron y ejecutaron dichos crímenes.
- b. El conocimiento de la verdad sobre los motivos que llevaron a la ocurrencia de éstos.
- c. El conocimiento de la verdad sobre la participación de los máximos responsables pertenecientes o no al grupo criminal.
- d. El conocimiento de la verdad sobre los patrones criminales y los crímenes sistemáticos.

Durante la realización de las audiencias libres, los postulados han confesado hasta diciembre de 2010 la comisión de 723 masacres. Por otra parte, el Grupo de Memoria Histórica de la CNRR ha recopilado información sobre un total provisional de 2.505 masacres cometidas entre 1982 y 2007, y que han causado 14.660 víctimas<sup>374</sup>. Si se toma este último registro, el número de masacres enunciadas por los postulados en Justicia y Paz corresponde al 28%. Teniendo en cuenta que los grupos paramilitares no son los únicos que han cometido esta práctica ilegal de guerra, es preciso afirmar que el proceso penal ha contribuido al conocimiento de la verdad sobre este tipo de crímenes.

---

<sup>373</sup> Programa de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado, *El Programa de Reparación Individual por vía Administrativa, una mirada desde las víctimas*. Defensoría del Pueblo, Proyecto fortalecimiento del Estado de Derecho Cooperación Técnica Alemana GIZ, Bogotá, 2010, p. 69 – 74.

<sup>374</sup> Gonzalo Sánchez, *Masacre en Colombia*, en “Colombia: una guerra de masacres”, Bogotá, p. 1.

En ese sentido, la FGN ha realizado serios esfuerzos para construir sus investigaciones, imputaciones y formulación de cargos, desde el contexto de macrocriminalidad en el que se desarrollaron los crímenes cometidos por los grupos paramilitares, para establecer con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos. Sin embargo, desde una perspectiva de víctimas, se constata que los postulados continúan haciendo referencia a estos crímenes sin describir la sistematicidad con que ocurrían y la intención de atacar formas de vida específica (vida indígena y afro descendiente, vida campesina, vida de participación en movimientos sociales, y vida urbana en la marginalidad).

Así se ha podido constatar en las sentencias contra alias “El Iguano”, y contra alias “Juancho Dique” y “Diego Vecino”, en las cuales se presentan una escueta reconstrucción de los hechos en las que la masacre aparece como un evento individual y aislado del contexto regional y nacional en que se desarrolló. Sería preciso emplear la valiosa información recaudada en las etapas procesales anteriores en las confesiones de los postulados, la labor investigativa de la Fiscalía y los aportes, testimonios y declaraciones de las víctimas, para llevar a cabo una calificación jurídica adecuada sobre los delitos cometidos<sup>375</sup>, y responder de manera efectiva a la expectativa de las víctimas de conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como los motivos reales del suceso violento.

## **6. Conocimiento de la verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada**

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de conocimiento de la verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada fue definida como la satisfacción de los siguientes tres elementos:

- a. El derecho a tener información precisa, oportuna y completa sobre las circunstancias individuales de tiempo, modo y lugar, así como de los motivos de los delitos de homicidio y desaparición forzada denunciados al interior del proceso.
- b. En caso de delitos de desaparición forzada, este derecho incluye, el conocimiento del paradero de las víctimas y, en caso de fallecimiento, de los restos.
- c. La información sobre las circunstancias individuales de los hechos delictivos debe enmarcarse en procura de la garantía de la dignidad humana, imagen y memoria de la víctima.

Como el Área sostuvo en el anterior informe, en el proceso penal de Justicia y Paz ha avanzado de manera significativa en la investigación de los delitos de homicidio en persona protegida. En efecto, del total de víctimas confesadas por los postulados 35.073, el 58% (20.431) corresponde a este tipo de delito. En ese sentido se aspira que un alto porcentaje de las víctimas que participan efectivamente en el proceso penal puedan ver satisfecha su expectativa de conocimiento de la verdad sobre el mencionado delito.

Respecto del delito de desaparición forzada, la FGN creó una estrategia específica dirigida a estas víctimas. En primer lugar, se creó la Sub-unidad de Exhumaciones, conformada por un equipo de expertos en materia forense, para la búsqueda de personas desaparecidas y la exhumación e identificación de los restos encontrados. En segundo lugar, dada la cantidad de víctimas y las dificultades en las investigaciones, la Fiscalía ha organizado 168 Jornadas de Atención específicas para Víctimas de Desaparición Forzada<sup>376,377</sup> a 31 de enero de 2011, en las cuales

---

<sup>375</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Segundo Informe: Parte I. Área de Justicia*. CITpax, Madrid, noviembre de 2009, pp. 17 – 88.

<sup>376</sup> “Las jornadas especializadas en la atención a familiares de personas desaparecidas, son escenario propicio para la exhibición de hallazgos obtenidos en diligencias de exhumación; obtención de información que coadyuve a la identificación indiciaria y la determinación de circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos; la toma de muestras de ADN para la identificación de cadáveres encontrados y la consolidación del proyecto del banco genético que lidera la Fiscalía General de la Nación, entre otros resultados”. FGN. *Informe de Gestión 2009 -2010*. Bogotá, 2010, p. 39, [http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/informe\\_de\\_gestion\\_2009\\_2010.pdf](http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/informe_de_gestion_2009_2010.pdf) (última fecha de consulta: <sup>377</sup> .12.2010).

han participado 35.766 personas. Durante dichas jornadas, las víctimas pueden completar el Formato Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, y que pasará a sistematizarse en el Sistema Único de Información – SIRDEC (Sistema de

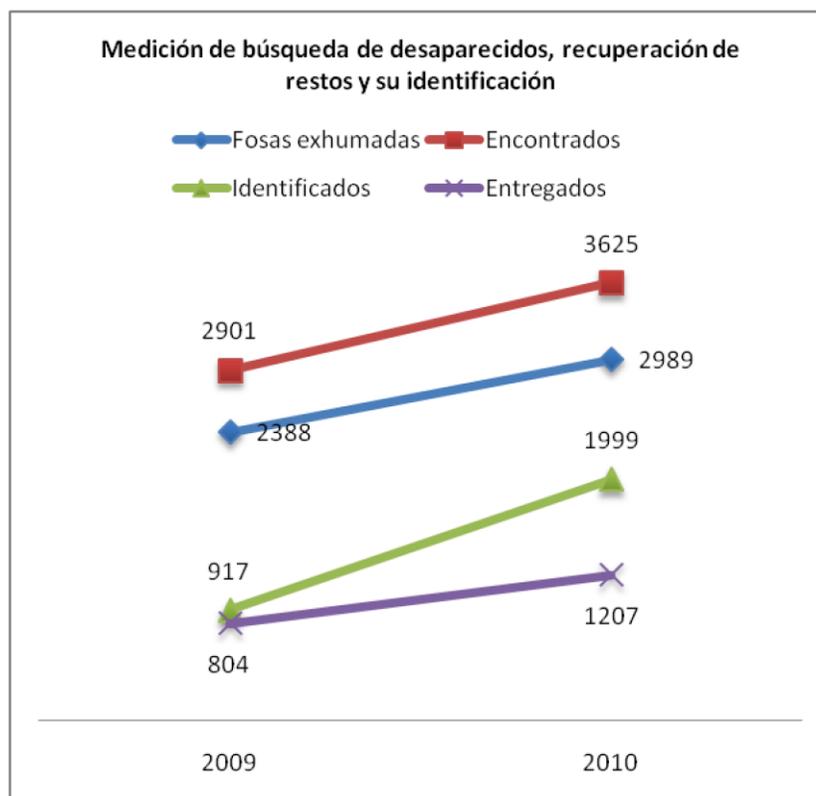
173

Información Red de Desaparecidos y Cadáveres). Toda la información obtenida, se compara con la que se recoge al interior del proceso, fruto de las investigaciones de la Fiscalía y de las confesiones de los postulados que operaron en la región.

En este sentido, se destaca que en el proceso penal, los postulados enunciaron durante 2009, 2.520 delitos de desaparición forzada, ascendiendo a 4.420 en 2010. De éstos, los postulados han confesado 2.164 delitos, lo cual supone que el 51% de las víctimas han sido corroboradas como víctimas por los mismos postulados obteniendo el reconocimiento de la responsabilidad del delito para su caso (6% del universo total atendido).

La **Gráfica n° II** presenta los avances en el trabajo de la FGN para satisfacer la expectativa de recuperación de los restos de las víctimas del delito de desaparición forzada. En lo que se refiere a la exhumación de fosas comunes, en el período 2009 – 2010, se ha incrementado en un 20% el número de cuerpos encontrados; en un 54% la identificación de los restos; y en un 33% la entrega de los restos a los familiares. Teniendo en cuenta que el porcentaje de víctimas que obtienen respuesta en relación con este delito es reducido tomando como referencia el universo total (3,4%), se puede concluir los importantes desafíos que se producen en el desarrollo del proceso para dar respuesta a las expectativas de las víctimas, debido a la magnitud del conflicto y la insuficiencia de los recursos que se disponen para afrontarlo.

Gráfica n° II. Medición de búsqueda de desaparecidos, recuperación de restos y su identificación en Justicia y Paz



174

## 7. Conclusiones

Respecto de la lucha contra la impunidad:

La terminación de las versiones libres

Si la ampliación del número de presuntos responsables beneficia la satisfacción de la expectativa de las víctimas de lucha contra la impunidad, se concluye que la eficiencia en la terminación de la diligencia de versión libre no debe estar basada en la suspensión de la inclusión de nuevos postulados al sistema. Más bien, es necesario indagar cuidadosamente por las medidas exitosas aplicadas por la FGN en el año 2009 que llevaron a reducir a un 47% el porcentaje de audiencias de versión libre no terminadas, y lograr replicarlas para el presente año.

Por otra parte, se constata una alta tasa de no terminación de la diligencia (superior al 50%) que refleja la falta estructural de disposición de recursos suficientes por parte del Estado para cumplir a cabalidad su obligación de

investigación en un proceso penal de la magnitud y la trascendencia del de Justicia y Paz. Lo anterior conlleva la prolongación en el tiempo del proceso, y esto, en un contexto en el que el universo de víctimas está preponderantemente constituido por poblaciones que se encuentran en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, deriva en la insatisfacción de la expectativa de lucha contra la impunidad de las víctimas.

2. La ampliación del universo de responsables

El proceso penal de Justicia y Paz se ha constituido en el motor fundamental para extender la responsabilidad penal a diversos actores dentro del Estado y de otros estamentos sociales. Debido a lo anterior, resulta necesario la creación de mecanismos de colaboración y trabajo coordinado y conjunto en todas las jurisdicciones en pro de una lucha efectiva contra la impunidad y el desmonte de toda la estructura paramilitar, así como de la construcción de la verdad judicial en la que se consideren todos los elementos y procesos que se adelantan, para el goce efectivo del derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en su conjunto.

Respecto de la participación en el proceso penal:

2. La ampliación del universo de víctimas

Se constata un aumento de víctimas registradas en el período 2007 – 2010, el cual mantiene un promedio de incremento anual del 39%, siendo 2009 el año en el que se presentó el mayor crecimiento (61%).

Sin embargo, es evidente que existe un alto porcentaje de personas que se reconocen como víctimas de desplazamiento forzado y que no se han registrado ante la Fiscalía General de la Nación para participar en el proceso de Justicia y Paz. Lo anterior, se evidencia, además, en que tan sólo el 18% (6.301) del total de víctimas reconocidas por los postulados (35.376), corresponde a víctimas del mencionado delito.

En síntesis, partiendo de la cifra de Acción Social de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, es decir, 3.646.997, el proceso penal de Justicia y Paz tan sólo le ha brindado la posibilidad efectiva de participación al 0,1% de las víctimas de dicho delito.

2. Las condiciones de seguridad para la participación en el proceso penal

Las condiciones de seguridad para la participación en el proceso penal se han visto seriamente afectadas principalmente en las zonas donde los campesinos que han sido desplazados o se han visto afectados por el despojo han iniciado procesos para solicitar la restitución de tierras. Zonas como el Urabá Antioqueño, Montes de María, el departamento de Córdoba, el norte del Valle del Cauca, y Cauca se han visto afectadas por este fenómeno. De acuerdo con los registros oficiales, entre marzo de 2002 y enero de 2011, han sido asesinados 44 líderes de víctimas en todo el país, dedicados a la restitución de tierras.

175

2. La inclusión de las víctimas en los hechos confesados por los postulados

El proceso penal de Justicia y Paz no ha podido transformar su dinámica decreciente en relación con las víctimas que figuran en los hechos confesados por los postulados, manteniendo en el período 2007-2010 una tasa promedio de 59% de exclusión de las víctimas en los hechos enunciados respecto de las víctimas que aparecen en los hechos confesados, lo que corresponde a una tasa promedio durante el período mencionado de 96% de exclusión de las

víctimas registradas respecto de las víctimas que aparecen en las confesiones de los postulados. Lo anterior afecta a su participación efectiva en el proceso penal ya que tal y como está diseñado el proceso sólo las víctimas que están mencionadas en dichas confesiones quedan facultadas procesalmente para acceder a la reparación por vía judicial.

Respecto de las medidas de reparación:

#### ☞ La reparación por vía judicial

El Área destaca que la base sobre la cual la Sala de Conocimiento realizó la tasación del costo total para determinar el componente indemnizatorio de la reparación por vía judicial no es idónea. El cálculo debe hacerse sobre las víctimas que la FGN presenta como reconocidas por los postulados en los hechos confesados toda vez, que como se ha dicho en este informe, sólo las víctimas reconocidas por los postulados en el proceso de Justicia y Paz, en la práctica, pueden aspirar a la reparación por vía judicial. Esto significa que a 31 de enero de 2011, el universo de víctimas a reparar por vía judicial es de 36.376 personas. Los cálculos, debieron pues realizarse, sobre el total de víctimas del proceso de Justicia y Paz, y no sobre el total de hechos enunciados, toda vez que las reparaciones se determinan en primer momento frente a los sujetos, sus pretensiones y sus derechos en el proceso.

Así, en el proceso contra alias “Juancho Dique” y “Diego Vecino”, deberían haberse tenido en cuenta las 20.431 víctimas de delito de homicidio; las 6.254 víctimas de desplazamiento forzado; y las 965 víctimas de secuestro, de acuerdo con las cifras presentadas por la FGN a 31 de enero de 2011. Como resultado, correspondería a las primeras \$ 817.240.000.000; a las segundas \$ 106.318.000.000; y a las terceras \$ 28.950.000.000. El pago de dichos montos sería viable teniendo en cuenta los recursos disponibles, y contribuiría a avanzar así en la conformación de medidas de reparación para las víctimas.

#### ☞ La reparación por vía administrativa

En el informe anterior, el Área basada en datos suministrados por la CNRR señaló que durante el 2009 se entregaron 12.000 reparaciones individuales. De acuerdo con la información de Acción Social, en 2010 se entregaron 8.837, reduciéndose así el ritmo de asignación y aumentando el número de víctimas registradas para el mismo año. En ese sentido, con un promedio anual de asignación de 10.419 reparaciones, estas lograrían cobijar al total de víctimas que aspiran a esta medida indemnizatoria dentro de 29 años.

Con todo, es preciso afirmar que el reducido 6,4% que ha accedido a la medida indemnizatoria, ha satisfecho su expectativa. Sin embargo, un 95,6% de las víctimas registradas no son beneficiarias de la medida y el ritmo de asignaciones es bajo respecto del universo total, haciendo que la medida vaya perdiendo, con el paso del tiempo, su capacidad de impacto indemnizatorio y más bien prologue y profundice las condiciones de precariedad en que la mayoría de las víctimas se encuentran en Colombia.

Respecto del conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales:

La FGN ha realizado serios esfuerzos para construir sus investigaciones, imputaciones y formulación de cargos, desde el contexto de macrocriminalidad en el que actuaron los grupos paramilitares, para establecer con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos. Sin embargo, teniendo en cuenta las expectativas de las víctimas, los postulados continúan haciendo referencia a estos crímenes sin describir la sistematicidad con que ocurrían y la intención de atacar formas de vida específica (vida indígena y afro

descendiente, vida campesina, vida de participación en movimientos sociales, y vida urbana en marginalidad).

176

Lo anterior afecta al proceso de construcción de la verdad en el escenario judicial, tal y como se ha podido constatar en las sentencias contra alias “El Iguano” y contra alias “Juancho Dique” y “Diego Vecino”, ya que en la reconstrucción de los hechos, las masacres aparecen como hechos individuales y aislados sin tener en cuenta que eran cometidos de forma sistemática. Es preciso revertir esta forma judicial de construir la verdad, para aprovechar adecuadamente la valiosa información recabada en las etapas procesales anteriores, las confesiones de los postulados, la labor investigativa de la Fiscalía y los aportes, testimonios y declaraciones de las víctimas, y además, y tanto calificar jurídicamente de manera adecuada dichos crímenes como para avanzar en la expectativa de las víctimas de conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como los motivos reales del suceso violento.

Respecto del conocimiento de la verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada:

☞ El delito de homicidio

Del total de víctimas confesadas por los postulados 35.073, el 58% (20.431) corresponde a víctimas de homicidio. En ese sentido, se puede concluir que un alto porcentaje de las víctimas que participan efectivamente en el proceso penal puede ver satisfecha su expectativa de conocimiento de la verdad sobre el mencionado delito.

☞ El delito de desaparición forzada

La FGN creó una estrategia específica dirigida a las víctimas de este delito. Dada la cantidad de víctimas y las dificultades en las investigaciones, se ideó como mecanismo de investigación y de obtención de información, la celebración de 168 Jornadas de Atención específicas dirigidas a Víctimas de Desaparición Forzada hasta 2010, con 35.766 asistentes.

En la dinámica del proceso penal para el 2009 fueron enunciados 2.520 delitos de desaparición forzada, ascendiendo al 2010 a 4.420. De estos han sido confesados 2.164 delitos por los postulados, constituyendo una tasa de exclusión de los delitos confesados respecto de los enunciados de 49%. Con todo, el proceso penal ha logrado satisfacer a un 6% del universo total atendido, en lo que hace referencia a la expectativa del conocimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del delito de desaparición forzada.

La FGN ha realizado un trabajo progresivo para satisfacer la expectativa de recuperación de los restos de las víctimas del delito de desaparición forzada. En lo que se refiere a la exhumación de fosas comunes, en el período 2009 – 2010, se ha incrementado en un 20% el número de cuerpos encontrados; un 54% la identificación de los restos; y un 33% la entrega a los familiares. Teniendo en cuenta que el número de víctimas que pueden obtener respuesta sobre esta expectativa corresponde al 3,4% del universo total de víctimas registradas, se puede constatar que el proceso afronta importantes retos teniendo en cuenta la magnitud del conflicto y la falta de suficientes recursos para afrontarlo.

## **II. Análisis de las medidas de rehabilitación como componente de la reparación integral de las víctimas en Colombia**

### **I. Introducción**

---

En el Tercer Informe del Observatorio, el Área de Víctimas resaltó la importancia de analizar el lugar en el proceso de duelo en que se encuentran las víctimas del conflicto armado en Colombia. En el mencionado informe, se advertía que el significado que las víctimas le otorguen a la pérdida (de negación o aceptación) incide directamente en 1) las expectativas frente a las medidas de justicia transicional que viene implementando el Estado a través de la Ley 975 de 2005, y 2) la reconstrucción del propio proyecto de vida. En otras palabras, crear las condiciones para que las víctimas logren construir significados de aceptación de la pérdida puede ayudar a que la satisfacción de las expectativas de las víctimas sea entendida por éstas como el recorrido del camino de un proceso de transición y como una vía hacia la reconfiguración del horizonte de vida perdido.

177

En el presente informe el Área ha querido indagar por los programas que el Estado y la sociedad civil han diseñado y puesto en ejecución para atender las necesidades de atención psicológica de las víctimas del conflicto armado. En dicha investigación se constató que en Colombia, desde la expedición de la Ley 387 de 1997 se ha venido implementando un sistema de atención a las víctimas de desplazamiento forzado. Por su parte, la Ley 975 de 2005 diseña un nuevo esquema de atención ampliándolo a las víctimas de otros delitos cometidos por grupos organizados al margen de la ley. Teniendo en cuenta lo anterior, la primera parte de este informe está dedicada a la descripción de la política pública de rehabilitación evidenciada en los programas implementados dentro del sistema de la Ley 387 de 1997 y el sistema de la Ley 975 de 2005.

En la segunda parte, se describen los diversos aportes que han desarrollado tres reconocidas y experimentadas organizaciones no gubernamentales en el proceso de diseño de sistemas de atención y de implementación de medidas de rehabilitación para las víctimas del conflicto armado.

En la tercera a parte, se reproduce el diagnóstico de las medidas de rehabilitación del sistema de atención a víctimas del conflicto en Colombia realizado por la Corte Constitucional y las órdenes que ésta le da al Gobierno Nacional para la adecuación del sistema a los derechos de las víctimas. En la cuarta parte, se estudian las disposiciones que el proyecto de ley de víctimas contiene respecto de las medidas de rehabilitación; y en la última, se establecen las conclusiones y recomendaciones del informe.

Para su realización, el Área ha contado con la invaluable y enriquecedora colaboración de Sofya Gutiérrez, del Ministerio de Protección Social; Pola Elisa Buenaventura y Martín Alberto Vergara, de la Fundación Solivida de Cali; Andrés Bastidas, de la Corporación AVRE; y Ana María Téllez, de la Corporación Reiniciar. A todos ellos un agradecimiento especial y el reconocimiento a su profesionalismo y compromiso con la atención de las víctimas del conflicto en Colombia.

## **2. Descripción de la política pública de rehabilitación implementada dentro de los sistemas generales de atención a víctimas de conflicto**

### **2.1 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada**

La atención a víctimas del conflicto armado interno se convierte en una preocupación institucional en Colombia con ocasión de la expedición de la Ley 387 de 1997<sup>378</sup> por la cual se implementan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y se fijan medidas de atención, protección, estabilización socioeconómica y restablecimiento de derechos de esta población.

---

<sup>378</sup> Diario Oficial, Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Reglamentada por los Decretos 2569 de 2000 del Ministerio de Interior y Decreto 205 de 2005.

En esta Ley, se reconoce por primera vez la responsabilidad del Estado colombiano de brindar atención integral y de neutralizar y mitigar los efectos de la violencia a las víctimas de un delito en el marco del conflicto armado en el país, el delito de desplazamiento forzado<sup>379</sup>. Para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta responsabilidad, la misma ley crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante SNAIPD), conformado por el “conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones”<sup>380</sup> para la atención integral de la población desplazada por la violencia y define las competencias institucionales para tal fin.

Con la misión de establecer los horizontes del SNAIPD, y como organismo consultor, asesor y garante de la asignación de recursos de las entidades parte, se creó el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD)<sup>381</sup>, que delegaba la coordinación a nivel local y regional en los consejos departamentales,

178

distritales y municipales de la misma naturaleza, que se conformaban por miembros de los gobiernos e instituciones de cada uno de esos niveles, reproduciendo en las regiones la conformación del CNAIPD<sup>382</sup>. En los comités de los niveles territoriales se concretaba a través de mesas de trabajo lideradas por las gobernaciones y alcaldías, los programas y proyectos de atención, a los cuales por obligación, los gobiernos debían destinar partidas presupuestales para su ejecución.

Gráfico n° 12. Comités de Atención Integral a Población Desplazada por la violencia

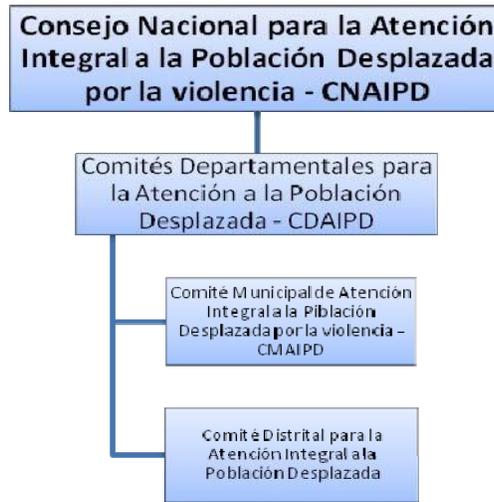
---

<sup>379</sup> Ley 387 de 1997, art. 4.

<sup>380</sup> Ley 387 de 1997, art. 5, reglamentado en el Decreto 2569 de 2000.

<sup>381</sup> Ley 387 de 1997, art. 6.

<sup>382</sup> El Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia (CNAIPD) se conformaba, entre otros, por un delegado del Presidente de la República, el Ministerio de Interior y de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y desarrollo rural, el Ministerio de Desarrollo Económico, la Dirección Nacional de Planeación, la Defensoría del Pueblo, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Consejería para la Política Social, la Red de Solidaridad Social y el Alto Comisionado de Paz.



En la práctica se determinó que la atención a la población desplazada correspondía a las entidades parte del SNAIPD ejecutando las directrices dadas por los Consejos de cada nivel y los acuerdos de complementariedad entre ellas, para la optimización de recursos y la eficiencia institucional. Actualmente, la coordinación general del SNAIPD está a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Ésta como ente coordinador, debe trabajar conjuntamente con el Ministerio de Protección Social (MPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (encargado de la atención de personas y familias en situación de desplazamiento) y las Direcciones Territoriales de Salud (responsables de la promoción, prevención y atención en salud mental)<sup>383</sup>.

Se fijó como obligación de todas las entidades que conformaban el SNAIPD, la adopción a nivel interno de las directrices y modificaciones que fueran necesarias para la atención eficaz y oportuna a la población desplazada tanto en su planta de personal como en su estructura administrativa.

La Ley 387 de 1997 asignó la competencia para la prestación de servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, al Sistema General de Seguridad Social en Salud, regulado en la Ley 100 de 1993<sup>59</sup>, al tiempo que asignó tareas de atención en rehabilitación a otras instituciones que entraron a formar parte del Sistema. A continuación, se describe la forma en que las instituciones del SNAIPD (señaladas en el Grafico n° 13) desarrollaron estas competencias.

<sup>383</sup> Con la adopción de la Ley 812 de 2000, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, se definió como uno de los objetivos la atención integral a la población desplazada en los componentes de nutrición, refugio y salud (física y mental), por lo que cada componente se asignó a una entidad especializada del Estado. <sup>59</sup> Ley 387 de 1997, art. 19. 4.

Gráfico n° 13: Competencias en rehabilitación en el SNAIPD



### i. Ministerio de Protección Social

A partir de la obligación de formular la política de atención en salud a la población desplazada contenida en la Ley 387, a cargo del entonces Ministerio de Salud, se formuló una primera propuesta de atención con un enfoque netamente clínico, es decir, un enfoque que tendía hacia la identificación de patologías en la población desplazada y al tratamiento de las mismas en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>384</sup>. Esta política se extendió a las víctimas del conflicto armado, definidas en los términos de la Ley 417 de 1997, como parte de la asistencia humanitaria de emergencia que el Estado brindaba a las víctimas, para el restablecimiento del contenido básico de sus derechos.

En ese mismo año, el Ministerio de Salud (ahora Ministerio de la Protección Social) en cumplimiento del mandato legal y de los acuerdos aprobados en desarrollo de la Ley 387 de 1997<sup>385</sup>, fijó una serie de lineamientos sobre la atención psicosocial que debían aplicar los entes territoriales a nivel departamental y municipal, para la atención integral a las víctimas del delito de desplazamiento forzado. Los lineamientos, cubrían como componentes principales el saneamiento ambiental, el saneamiento psicosocial y la nutrición a la población desplazada, todos ellos en cabeza del Ministerio.

Con la formulación del Plan Nacional de Atención a Población Desplazada (PNAIPD)<sup>386</sup> se distribuyeron las competencias en diferentes entidades del Estado. El componente de saneamiento ambiental se atribuyó al Ministerio de Vivienda, el componente de nutrición al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como parte de su obligación de garantizar la seguridad alimentaria de los ciudadanos, y finalmente, el componente de saneamiento psicosocial al Ministerio de Protección Social, incluyendo tanto a víctimas del delito de desplazamiento forzado como a víctimas de cualquier otro delito en el marco del conflicto armado.

<sup>384</sup> Ministerio de Salud de la República de Colombia, *Política Nacional de Salud Mental*, Santafé de Bogotá, mayo de 1998.

<sup>385</sup> Ver: Acuerdos n° 44, 59, 64, 72, 74, 77, 85 y 86 de 1997 del Ministerio de Salud de la República de Colombia.

<sup>386</sup> Decreto 173 de 1998 y Decreto 250 de 2005 del Ministerio de Interior y de Justicia.

El Ministerio diseñó el componente de atención psicosocial a las víctimas enfatizando la responsabilidad del Estado en garantizarles el acceso a los servicios de asistencia médica y psicológica, a través de la red hospitalaria pública y privada que conforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, coordinada con las respectivas entidades territoriales. La ejecución de esta política, en la que el Estado se convierte en la principal red de apoyo en materia de salud para la población desplazada, fue asignada a los entes territoriales con administración discrecional de los

180

recursos. La función del Ministerio, en ese sentido, consistía simplemente en estudiar las propuestas de atención y elegir aquellas que mejor se acogían a los lineamientos y objetivos del Ministerio.

En el año 1999, se realizó una primera evaluación de este modelo y se determinó que los recursos que autorizaba y otorgaba el Ministerio de Salud, no eran destinados de acuerdo con los lineamientos fijados, y por el contrario, dependían de las voluntades políticas de cada nivel, a través de las Direcciones Territoriales de Salud de las Secretarías Municipales que eran las ejecutoras del gasto.

Como resultado de esta evaluación, el Ministerio de Salud elaboró unos nuevos lineamientos. Uno de los principales objetivos de este ejercicio era construir un marco conceptual común que sirviera como guía para todas las instituciones del SNAIPD. En dicho documento se estableció la siguiente definición de rehabilitación psicosocial:

“se refiere a un proceso integral y permanente con el fin de proporcionar las herramientas a los individuos, la familia y la comunidad para restablecer su capacidad de desarrollo, en el ámbito psicológico, funcional y social, de tal manera que puedan retomar su proyecto de vida.

Dicho proceso debe estar diseñado de acuerdo al perfil psicosocial de la población. Incluye actividades terapéuticas, es decir la aplicación de técnicas psicológicas y sociales específicas para la recuperación emocional, familiar y del tejido social de las comunidades”<sup>387</sup>.

En los lineamientos se establecían tres líneas de acción para llevar a cabo una intervención psicosocial<sup>388</sup>:

- a. **Promoción de la salud y Prevención Integral:** Intervenciones dirigidas al control de factores de riesgo, que permitan la generación de mecanismos de protección familiar y colectiva en cuanto al manejo y prevención de enfermedades físicas y mentales, como también de fenómenos de deterioro social como el alcoholismo, drogadicción, delincuencia juvenil y la cultura de la violencia.
- b. **Fomento y Recuperación de la Salud Mental:** Intervenciones Terapéuticas individuales y colectivas que permitan:
  - ☞ La elaboración de duelos, expresión de sentimientos, identificación y tratamiento de problemas emocionales, es decir la recuperación emocional de las poblaciones en situación de desplazamiento.
  - ☞ La generación de la convivencia pacífica y de condiciones para el desarrollo individual, familiar y comunitario, por medio de la reconstrucción de las redes familiares de apoyo, la detección y control

---

<sup>387</sup> Ministerio de Salud, *Lineamientos para la atención psicosocial de población desplazada por la violencia en Colombia*. Dirección General para el Desarrollo de Servicios de Salud. Documento elaborado por Vivian Arias. Bogotá, 1999. En: <http://www.disaster-info.net/desplazados/documentos/minsalud/00-mar28lineamientos.htm> (última fecha de consulta: 1.03.2011).

<sup>388</sup> *Ibid.*

del maltrato infantil, y el control de factores de riesgo generadores del alcoholismo, la drogadicción, etc.

- ↳ La construcción de espacios de recreación y utilización del tiempo libre, que permitan la identificación de fuentes alternas de expresión e integración.

c. Organización social y Desarrollo comunitario: Intervenciones tendientes al fortalecimiento del tejido social, como:

- ↳ Promoción de procesos de desarrollo comunitario por medio de la formación y capacitación para la participación, socio-gestión, liderazgo, etc.
- ↳ Orientación y capacitación para la generación de proyectos tendientes al mejoramiento de la calidad de vida
- ↳ Promoción de espacios de concertación y compromisos de las redes de apoyo al interior de la comunidad, fortaleciendo su capacidad para solicitar apoyo, exigir la restitución de sus derechos y responder a sus miembros con equidad.

181

Publicados estos lineamientos, que definían la rehabilitación psicosocial como el aporte de diferentes herramientas para retomar el proyecto de vida de la víctima en tres líneas de acción (1. prevención de profundización de las secuelas; 2. intervención terapéutica; y 3. reconstrucción del tejido social a través de la reactivación de los espacios comunitarios), el Ministerio continuó con la prestación del servicio de rehabilitación de las víctimas por medio de la selección y financiación de proyectos que diferentes entidades, de carácter público o privado<sup>65</sup>, presentaban en el marco de los lineamientos.

Si bien este ejercicio de unificación conceptual realizado por el Ministerio se convirtió en un primer esfuerzo por evidenciar la relevancia de construir una política de rehabilitación psicosocial, la forma de implementación de dicha política, a través del sistema de contratación por proyectos, era inadecuada para su efectiva consolidación; entre otras cosas porque era incapaz de arrojar resultado de cobertura y uniformidad en la prestación del servicio.

La dispersión de proyectos y la ausencia de una política pública en rehabilitación fueron identificadas como variables que constituían el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte en la sentencia T – 025 de 2004. Uno de los principales efectos de la sentencia fue la reapertura en la esfera pública nacional, sobre todo en la comunidad de expertos, del debate sobre la atención psicosocial. Una de las principales conclusiones de este debate fue que el Sistema General de Seguridad Social en Salud, coordinado por el Ministerio de Salud, no contaba con la capacidad instalada, ni infraestructura suficiente para cubrir la enorme demanda.

Las deficiencias del Sistema eran evidentes a la hora de proveer soluciones de atención psicosocial a nivel individual, lo que llevó al Ministerio a priorizar una política de rehabilitación direccionada al fortalecimiento de la autogestión de soluciones por parte de las poblaciones desplazadas como forma de estimular el apoyo mutuo. En esa línea el Ministerio de la Protección Social, elaboró los *Lineamientos de atención psicosocial de la población en condición y situación de desplazamiento por la violencia y el conflicto armado*<sup>66</sup>, en los que señala las características principales y consideraciones a tener en cuenta en la elaboración de proyectos de atención psicosocial por parte de entes territoriales, entidades especializadas y organizaciones no gubernamentales<sup>67</sup>. En el mencionado documento se señalaban los siguientes puntos:

---

¿Qué busca la Intervención Psicosocial? Generar, promover e impulsar procesos articulados de interacción con la población desplazada, para que de manera creativa y activa, la población afectada conciba sus propias propuestas y proyectos de solución a los problemas inherentes a su situación de desplazamiento, su actual situación en los asentamientos y sus proyectos de vida.

¿Qué papel cumplen las entidades de los diferentes sectores? El papel de las instituciones es acompañar a las personas, familias y comunidades, brindar información y herramientas, que de forma articulada, precisa y oportuna posibiliten estos procesos, con el fin de restablecer la integridad emocional de las personas, fortalecer la capacidad para afrontar el presente, y mejorar su futuro a pesar de lo vivido en el pasado, reparar y crear redes sociales de apoyo, así como generar las condiciones para resarcir sus derechos sociales, económicos y culturales.

A esta altura, los lineamientos del Ministerio reproducían los siguientes elementos:

<sup>65</sup> En los lineamientos se enuncian los siguientes tipos de entidades:

- Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud de carácter público, de segundo y tercer nivel de atención, que cuenten con el recurso humano (Equipo interdisciplinario) necesario para la atención psicosocial.
- Hospitales mentales (IPS) de carácter público y privado.
- Organizaciones No Gubernamentales con experiencia en atención psicosocial a población desplazada por la violencia
- Entes Territoriales contratados por el Ministerios para la atención integral a la población desplazada.

<sup>66</sup> Ministerio de Protección Social, *Lineamientos de atención psicosocial de la población en condición y situación de desplazamiento por la violencia y el conflicto armado*, Dirección General de Promoción Social - Grupo de Apoyo familiar Especial, Bogotá, septiembre de 2004.

<sup>67</sup> Experiencias de atención psicosocial como las desarrolladas en el departamento de Córdoba con la Fundación de Desplazados coordinados por la líder Yolanda Izquierdo, asesinada en 2007 (a desarrollar en el Informe Sectorial que se encuentra en fase de elaboración por el Área de Víctimas del Observatorio) y de Valle del Cauca, con la Fundación Solivida, explicada a profundidad más adelante en este mismo capítulo.

## 182

- ④ Objetivo de la intervención: reconstrucción de los proyectos de vida de la población desplazada
- ④ Medio para hacerlo efectivo: fortalecimiento de las redes sociales de apoyo de la población desplazada y de esta manera revitalización del tejido social de las comunidades
- ④ Papel del Estado: 1) Es un facilitador o promotor de iniciativas que acompaña la autogestión de las comunidades, privándose de una intervención directa, 2) el Estado renuncia, de manera implícita, a consolidar una política pública general sobre la salud mental colombiana en el contexto del conflicto armado.

La reproducción de estos elementos eran una muestra de las dificultades de articulación entre la Dirección General de Promoción Social del MPS, encargada de la evaluación, financiación y seguimiento de los proyectos, y la Dirección General de Salud Pública, que hasta ese entonces no se había pronunciado sobre la estrategia de atención en salud mental de la población desplazada. Este paralelismo al interior del MPS se corroboró en el año 2007, cuando el ente estatal, de la mano de la Asociación Colombiana de Psiquiatría, presentó la “Política Nacional en el Campo de Salud Mental en Colombia”<sup>389</sup>, en la que se fijaron puntos básicos para el tratamiento de afecciones a la salud mental de modo general, sin tener referencias al conflicto armado.

En el año 2006, el MPS emitió una nueva versión de los *Lineamientos de intervención psicosocial con la población en situación de desplazamiento por la violencia*, que fueron desarrollados en 30 de los 32 departamentos del país. En

---

<sup>389</sup> Ministerio de Protección Social y Asociación Colombiana de Psiquiatría, *Política Nacional del Campo de la Salud Mental: Documento propuesta para discusión y acuerdos*, Editorial Kimpres, Bogotá, 2007.

estos lineamientos se define la intervención psicosocial como “[una] estrategia que busca mitigar los impactos psicosociales ocasionados por el conflicto y el desplazamiento, así como el fortalecimiento de procesos de construcción de identidades sociales, mediante acciones de gestión social y de apoyos metodológicos para el desarrollo y mejoramiento de estrategias de inclusión sociolaboral, que buscan la reparación de los derechos vulnerados y la recuperación económica, social y cultural de la población, que permitan la reconstrucción de proyectos de vida digna”<sup>390</sup>; definición que recoge los elementos arriba señalados.

Como resultado del trabajo articulado entre MPS y el Secretariado Nacional de Pastoral Social desde el año 2006, se produjo el Modelo de Inclusión Social con enfoque Psicosocial (ISEP). Aprovechando la capacidad instalada del Secretariado Nacional de Pastoral Social, entidad que cuenta con presencia territorial en todo el país, con la firma del Contrato n° 357 de 2006 y Contrato n° 358 de 2008, se empieza a ejecutar el Modelo ISEP en todo el territorio nacional, en todos los lugares en donde hacía presencia el SNPS.

Es un modelo propuesto por el Ministerio de Protección Social que tiene el objetivo de mitigar el sufrimiento emocional de las víctimas del conflicto armado a través de procesos de acompañamiento que se desarrollan en diversas fases, hacia el fortalecimiento de las capacidades individuales y sociales de cada víctima en comunidad, restableciendo el tejido social y la confianza institucional.

El Modelo desarrolla los tres componentes básicos de intervención psicosocial contenidos en los Lineamientos de Intervención psicosocial para el periodo 2004 - 2012<sup>391</sup>, en cada uno de los ejes de la Metodología ISEP:

- 1) Eje de sensibilización (contacto permanente con la comunidad y los beneficiarios con el objetivo de lograr apropiación del programa)
- 2) Eje de constructores de sociedad (el fortalecimiento del tejido social de las comunidades)
- 3) Eje de formación y desarrollo de capacidades (con el fin de impulsar las capacidades de cada comunidad e individuo brindando atención jurídica, psicosocial y apoyo psicológico)

183

- 4) Eje de estabilización socio-económica (con el objetivo de lograr el aseguramiento del sustento económico y social de las víctimas, por medio de proyectos locales de intervención, capacitación técnica, asesoría y acompañamiento permanente).

La metodología de trabajo del proyecto consiste en talleres dirigidos a víctimas y profesionales que trabajan como funcionarios del Estado encargados de la atención a víctimas, a través de un elemento didáctico elaborado por Pastoral Social: las Cajas de Herramientas. En los talleres se realiza formación en terapias, gestión social

---

<sup>390</sup> Ministerio de Protección Social, *Lineamientos de intervención psicosocial con la población en condición y situación de desplazamiento por la violencia en Colombia*, Bogotá, 2006.

<sup>391</sup> Ministerio de Protección Social, *Lineamientos de Intervención Psicosocial con víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado 2004/2012*, Bogotá, 2010.

(comprendida como la posibilidad de dotar de capacidades a funcionarios y víctimas) y énfasis en el contexto social de las víctimas y comunidades, partiendo de los recursos institucionales con los que cuenta cada territorio, realizando permanentemente atención jurídica y psicológica.

El Secretariado Nacional de Pastoral Social cuenta con una Mesa de Atención Psicosocial y Trabajo Comunitario, que trabaja en varias rutas, en cada uno de los momentos por los que atraviesa una víctima en su proceso de superación del duelo y el sufrimiento, y que resume en los siguientes:

- ④ Crisis: el momento en el que ocurre la pérdida.
- ④ Significación: cuando la víctima adquiere la capacidad de inscribir, nombrar y simbolizar la pérdida.
- ④ Estabilización y proyección: consiste en el apoyo a iniciativas locales de las comunidades de inclusión social y organización comunitaria, para la construcción de un nuevo proyecto de vida.
- ④ Puesta en marcha de las iniciativas.

En cada uno de los momentos señalados, la intervención que constituye la atención psicosocial se realiza en varios aspectos. El jurídico, que se enfoca hacia los procesos de restitución de tierras y bienes; los diálogos, sobre los diversos saberes de las víctimas que constituyen su capital humano y, diríamos nosotros, identificar la forma de vida de cada víctima y enmarcar sus expectativas; el aspecto político, en el que se trabaja en la incidencia y participación política de las comunidades; el fortalecimiento comunitario, para el restablecimiento de las redes sociales y la vida comunitaria tras la ruptura ocasionada por el hecho violento; la memoria histórica, sobre la vida de la comunidad antes del hecho violento, la definición de su cultura y costumbres, el hecho del que fue víctima la colectividad y los miembros que la conforman; y, por último, en el aspecto de la recuperación psíquica.

Alrededor del país se desarrollaron 108 iniciativas que implementaron el Modelo ISEP desarrollado por el Ministerio de Protección Social y el Secretariado Nacional de Pastoral Social<sup>392</sup>, alcanzando las metas propuestas y los objetivos planteados desde su formulación.

## ii. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es la entidad encargada de recibir y canalizar los recursos destinados por el Estado colombiano y la cooperación internacional para programas y proyectos que dependen de la Presidencia de la República, destinados al mejoramiento de la calidad de vida de la población vulnerable de escasos recursos víctima de la violencia y el narcotráfico.

Por competencia legal atribuida por la Ley 387 de 1997, corresponde a esta entidad la coordinación del SNAIPD, y en desarrollo de esa competencia, se encarga de la reunión de entidades, la dirección de esfuerzos institucionales y la destinación de recursos. Adicionalmente, Acción Social implementó dos proyectos propios para la atención a las víctimas del conflicto armado, el *Programa de Atención Inicial en Generación de Ingresos (PAI GI)* y el *Programa de Reparación Integral para la Población en situación de Desplazamiento*.

El primero es el *Programa de Atención Inicial en Generación de Ingresos (PAI GI)*, en el que entrega recursos a entidades que evalúa como idóneas en términos de capacidades técnicas, administrativas y de experiencia, y a los

---

<sup>392</sup> Contratos n° 357 de 2006 y n° 358 de 2008.

que realiza estricto seguimiento y vigilancia, en pro de la estabilización socioeconómica de la población víctima del desplazamiento forzado oficialmente registradas en el Registro Único de Población Desplazada.

En el proyecto, se incluye como parte de las estrategias destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada, el eje transversal del acompañamiento psicosocial a las víctimas, con el objetivo de la reducción del impacto emocional y de los efectos en los ámbitos individual, familiar y social del desplazamiento forzado<sup>393</sup>.

De acuerdo con Acción Social, a la fecha han sido atendidas aproximadamente 280.000 familias bajo este Programa, logrando la estabilización socioeconómica y emocional a través de 1) el desarrollo de proyectos productivos auto sostenibles, 2) la recuperación de la confianza institucional por parte de las víctimas, y 3) el acceso de las mismas a la oferta de servicios del Estado a través de las entidades que conforman el SNAIPD.

El segundo, es el *Programa de Reparación Integral para la Población en situación de desplazamiento*, un programa que ofrece atención integral a la población desplazada procurando su retorno o reubicación y el restablecimiento de condiciones de vida digna, a través de la restitución de sus derechos vulnerados. El Programa se compone de cuatro ejes temáticos: 1) Derecho a la verdad (judicial e histórica); 2) Derecho a la justicia; 3) Derecho a la reparación; y 4) Garantías de no repetición, todos ellos orientados entre otros, por el eje transversal de la atención psicosocial.

De manera análoga a las evidencias encontradas respecto del MPS, Acción Social ha enfatizado su intervención psicosocial en la reconstrucción del plan de vida a través de la ampliación progresiva de la oferta de servicios del Estado (salud, educación, generación de ingresos, vivienda, tierras), y en un acompañamiento en el proceso del restablecimiento de los derechos violados. Todo esto, en un contexto en que el componente de rehabilitación de salud mental es remitido al Sistema General de Salud, y tramitado sin ningún tipo de especificidad respecto del conflicto armado.

### iii. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, como parte del Ministerio Público, tiene a su cargo la protección y promoción de los Derechos Humanos, mediante actividades efectivas de divulgación, defensa y protección, con mecanismos específicos y especiales hacia las poblaciones más vulnerables, y en ellas, la población víctima del conflicto armado.

El Defensor del Pueblo hace parte del Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada (CNAIPD) y participa en la Mesa Nacional de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado.

Por sus funciones legales y constitucionales, así como las participaciones mencionadas, la Defensoría implementa acciones de atención a la población víctima de desplazamiento forzado a través de su Coordinación Nacional para la Atención a Población Desplazada y las defensorías regionales y seccionales. Estas acciones consisten principalmente en la atención especializada a la población, la promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la defensa de los derechos de la población desplazada y el seguimiento a las políticas públicas en la materia para determinar su efectividad<sup>394</sup>.

Como entidad parte del SNAIPD, trabaja en el CNAIPD y los consejos municipales, como entidad que contribuye a la planeación de la atención a la población desplazada y los factores de riesgo sobre nuevos eventos de

---

<sup>393</sup> Para una descripción completa del programa y sus fases de implementación, ver: Acción Social, *Programa de Generación de Ingresos*. Herramientas virtuales, <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=5537> (última fecha de consulta: 11.04.2011).

<sup>394</sup> Defensoría del Pueblo. *Atención a víctimas de la violencia*, [http://www.defensoria.org.co/red/?\\_item=040503&\\_secc=04&ts=1](http://www.defensoria.org.co/red/?_item=040503&_secc=04&ts=1) (última fecha de consulta: 12.04.2011).

desplazamiento. Es también la entidad encargada de promover la formulación de Planes Integrales Únicos (PIU)<sup>395</sup> en municipios en los que organizaciones de base y/o gobiernos municipales decidan presentar un proyecto de atención integral a las víctimas. Como entidad encargada de la garantía de los derechos humanos, debe recibir las declaraciones de las víctimas cuando éstas acudan a denunciar los hechos en los que les fueron vulnerados sus derechos, y a través de sus defensores vinculados, representar a las víctimas en caso que estas decidan iniciar acciones judiciales para la garantía de sus derechos, entre estos, el derecho a la atención y acompañamiento psicosocial cuando éste le sea negado o no le sea prestado.

#### **iv. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la entidad encargada de promover, divulgar y garantizar los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia. Por mandato legal contenido en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, se encuentra obligado a elaboración de programas y planes de apoyo de atención psicosocial a la población víctima, en especial, a niños, jóvenes y madres, víctimas de desplazamiento forzado.

El componente de atención del ICBF a la población desplazada se refirió en un primer momento a la seguridad alimentaria y la supervisión de los niveles nutricionales de la población, para su restablecimiento y recuperación tras el desplazamiento. Sin embargo, a partir del trabajo con las víctimas, la entidad identifica como una necesidad de esta población la atención en aspectos que trascendían el alimentario, en especial, la atención a población infantil y el restablecimiento de las redes familiares. Es así como se implementó entre los años 2001 y 2003 el programa de *Unidades Móviles de Atención Sicosocial (UMAS)* a víctimas del conflicto, que buscó brindar a estas víctimas herramientas para la elaboración del duelo, la reconstrucción del proyecto de vida personal y familiar de las víctimas y la reconstrucción de su tejido social.

La iniciativa estuvo a cargo de varias de las regionales de la entidad, que brindaron atención a las víctimas a través de equipos interdisciplinarios conformados por profesionales en trabajo social y psicología y nutrición y expertos en atención a niños y adolescentes, que se desplazaban hasta los municipios y corregimientos donde se ubican las víctimas tras desplazamientos forzados.

La población sobre la que se focalizó la atención fue mujeres y niños, pero extendiéndose a otras víctimas de desplazamiento forzado, bajo la premisa de trabajo de atención a “familias” desplazadas, y con el objetivo del lograr un impacto sobre la comunidad entera, para la estabilización emocional de las víctimas que lograran ser atendidas. La metodología incluyó además la capacitación, sensibilización y acompañamiento de funcionarios de entidades encargadas de trabajo con población desplazada, en derechos humanos y recuperación psico-afectiva de los niños víctimas. La atención tuvo un carácter ambulatorio o de emergencia, para estabilizar a las víctimas que fueran atendidas, sin posibilidad de permanencia o tratamiento de casos complejos, los cuales fueron remitidos al Sistema Nacional de Salud.

## **2.2 Sistema de la Ley 975 de 2005**

### **i. Fiscalía General de la Nación**

Dentro del marco de competencias de la entidad, no se encuentra la atención a víctimas, por lo que, en principio, no le corresponde realizar atención psicosocial. Sin embargo, la Fiscalía en desarrollo de las competencias legales que le otorga la Ley de Justicia y Paz, lleva a cabo actividades procesales y extraprocesales con participación directa de las víctimas, razón por la cual ha puesto en marcha un componente de atención psicosocial en la institución.

---

<sup>395</sup> Los Planes Integrales Únicos son programas formulados por cada administración municipal para la atención integral de la población desplazada y la superación de su estado de vulnerabilidad. Los PIU deben contener la oferta institucional y los planes y programas a implementar, así como sus requisitos presupuestales.

En el desarrollo de actividades procesales, la atención que se presta es una medida de emergencia, ante la necesidad de la participación de las víctimas dentro del proceso, desde el momento de la denuncia, hasta la participación en

186

versiones libres, la posibilidad de realizar preguntas a los postulados, las declaraciones y testimonios que realizan, e incluso, la asistencia a la retransmisión de audiencias, partiendo de la consideración de las víctimas como parte esencial del proceso.

La atención psicosocial de la Fiscalía se produce como resultado de la evidente afectación de las víctimas al recordar el hecho violento y la reconstrucción de los hechos durante su testimonio, escenarios en los que se producían profundos choques emocionales de las víctimas, bloqueos, y eventos de ira y llanto, y para los cuales la Fiscalía carecía de personal especializado. La entidad identificó esta carencia, y elaboró protocolos para las audiencias y diligencias procesales en el proceso de Justicia y Paz, dentro de los que se incluye en algunas unidades a un psicólogo, la construcción y/o adecuación de salas especiales de víctimas para las audiencias que se celebren dentro del proceso y el acompañamiento de especialistas de la Defensoría del Pueblo.

En el desarrollo de actividades extra procesales, dentro de las que se destacan principalmente las Jornadas de Atención a Víctimas, por las mismas razones arriba mencionadas, se contrató psicólogos para atender situaciones de emergencia. Particularmente, en las Jornadas de Atención a Víctimas de Desaparición Forzada, la FGN incluye la presencia de por lo menos un psicólogo que asista a las víctimas tras la entrega de restos.

Sin embargo, el psicólogo se encuentra vinculado la mayoría de las veces al Cuerpo Técnico de Investigación, y no conoce a las víctimas ni sus estados actuales en el proceso individual de duelo<sup>396</sup> al momento de la entrega de restos, por lo que las víctimas manifiestan no contar con la suficiente confianza para manifestar sus sentimientos con libertad o sentirse incómodas con su presencia.

De manera general esta intervención de la Fiscalía se restringe a una atención de emergencia, implementada por fuera de sus competencias legales frente a la ausencia de una intervención de la institución competente, es decir, el MPS. Dicha atención carece de una estrategia de intervención terapéutica a mediano plazo lo que coloca a las víctimas en una condición de desprotección en lo que tiene que ver con su derecho a obtener medidas de rehabilitación.

## **ii. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación**

La CNRR tiene asignada la competencia de la atención psicosocial a las víctimas a través de la Ley 975 de 2005, con la vocación de impulsar la creación de una red de entidades públicas, privadas y organizaciones sociales para la atención a las víctimas vinculadas al proceso. Desde su competencia, debe procurar el acercamiento de las víctimas al proceso, por lo que la atención debe contar con componentes en asistencia jurídica y psicológica que garantice la participación en el proceso penal.

---

<sup>396</sup> Para una mejor comprensión de los lugares en el proceso de duelo que pueden llegar a ocupar las víctimas, ver el anterior informe presentado por el Área de Víctimas. Ver: Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe, Parte IV: Área de Víctimas*, CITpax, Madrid, septiembre 2010, pp. 150 y ss.

En desarrollo de su competencia legal, cuenta con dos programas de atención a víctimas, con componentes de atención psicosocial. El primero de los programas es el *Programa de Pares y Multiplicadores Comunitarios*, con una presencia netamente local, y el segundo es el *Modelo de Atención Integral a Víctimas*.

El *Programa de Multiplicadores y Pares Comunitarios* capacita a líderes de las comunidades afectadas por el conflicto armado, para que desde el trabajo comunitario logre el acceso y empoderamiento de sus derechos como víctimas. El objetivo de esta estrategia es la inclusión de los miembros de la comunidad en estrategias de reconstrucción social, a través de una metodología en la que los líderes trabajan con las víctimas y luego, con los funcionarios para comunicarles las diferentes necesidades.

El *Modelo de Atención Integral a Víctimas (MAIV)* es un modelo interinstitucional que funciona como una estrategia de coordinación a partir de la conformación de *duplas* de un abogado y un psicólogo. El modelo busca el trabajo coordinado de las diferentes entidades que conforman el SNAIPD para mejorar las deficiencias en la atención a las

187

víctimas representadas en las demoras, desconocimiento de los procesos y procedimientos, desorientación y trámites dobles, hacia la atención integral a víctimas en los niveles territorial y nacional. El Modelo fue presentado por la CNRR en el año 2007, y se implementó por primera vez en un piloto instalado en la sede regional de la CNRR en la ciudad de Valledupar, incluyendo una capacitación a funcionarios sobre los objetivos del nuevo modelo de atención. El modelo más adelante se replicó en los pilotos instalados en las ciudades de Medellín, Bucaramanga y Santa Marta.

El MAIV se ejecuta en seis pasos: registro, orientación psico-jurídica, atención y acompañamiento psicosocial, preparación judicial, restitución de derechos, finalizando con divulgación y difusión. Los pasos se ejecutaron tanto en las sedes regionales de la CNRR, a falta de ellas en las sedes de alguna de las entidades del SNAIPD, y en los municipios más remotos, se desarrolló a través de brigadas móviles.

Este sistema ha sido posteriormente implantado por la CNRR en la atención con carácter general a las víctimas que llegan a cada una de las sedes.

### iii. Defensoría del Pueblo

La competencia legal de la Defensoría del Pueblo está definida en el artículo 34 de la Ley 975 de 2005, de acuerdo con el cual, corresponde a esta entidad la prestación de servicios de asistencia, asesoría y protección a las víctimas participantes en el proceso, acerca de sus derechos en el marco del proceso de Justicia y Paz. Desde el 2007, a través de la Unidad de Atención integral a víctimas, la entidad construyó la *Estrategia Psicojurídica de Orientación a víctimas*.

Entiende la Defensoría<sup>397</sup> que una política pública para las víctimas con enfoque psicosocial debe contener tres componentes:

---

<sup>397</sup> Las siguientes consideraciones son tomadas del texto de la Defensoría del Pueblo, *Guía para la orientación psicojurídica a las víctimas de la violencia generada por el conflicto interno armado*, tercera edición, Bogotá, p.14. <sup>77</sup> *Ibid.*, p. 15.

- ④ La atención: Comprendería el conjunto de acciones encaminadas a restablecer las condiciones físicas y psicológicas de las personas que se vieron afectadas por hechos delictivos.
- ④ El acompañamiento: Se constituye en una forma de acompañamiento caracterizado por la cercanía y la permanencia con la población afectada, basándose en el principio de cogestión en que las personas y sus comunidades y sus comunidades se convierten en gestoras de su propia recuperación, de la mano de actores externos que puedan dinamizarla, sean estos profesionales especializados o incluso, individuos que con una capacitación y sensibilización adecuadas puedan asumir esta labor.
- ④ La orientación: puede entenderse como la ayuda que facilita la toma de decisiones frente a distintas situaciones cotidianas con el objetivo de comprender, facilitar la expresión de sentimientos, y recuperar la confianza en las relaciones con los demás para brindar y evaluar alternativas, así como el cambio de metas cuando las que se tienen no son posibles. Todo ello a partir de la información que se suministre a la víctima y de la relación que se establezca.

En este marco es preciso circunscribir las acciones de la Defensoría según sus competencias legales y su misión institucional. Según la institución, sus funciones dentro de una política pública para las víctimas se deben restringir hacia la orientación. Establece la entidad que “la experiencia de la Defensoría en el trabajo con víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario, así como su mandato institucional en el marco de la Ley de Justicia y Paz; nos indica que los principios, conceptos y metodologías de intervención, desde los cuales debemos partir para responder a las necesidades de las víctimas, tiene que ver más con la preparación para el afrontamiento de las diferentes etapas del proceso judicial y administrativo, que con la intervención en otras áreas que también competen al terreno del derecho y la psicología, pero desde enfoques diferentes al que nos ocupa”<sup>777</sup>.

188

Partiendo de la definición específica de la Defensoría como una entidad que promueve la orientación de las víctimas para el proceso penal y los trámites de la reparación administrativa, una estrategia psico-jurídica persigue los siguientes objetivos<sup>398</sup>:

- ④ Poner en marcha procedimientos de orientación y asesoría a las víctimas en la exigencia de sus derechos a la verdad, la justicia y reparación integral
- ④ Recopilar evidencias sobre cómo se han visto afectadas las víctimas, con el propósito de que sirvan como insumo para su representación judicial
- ④ Apoyar emocionalmente a las víctimas durante las diferentes etapas de los procesos judicial y administrativo
- ④ Preparar a las víctimas para afrontar situaciones que pueden implicar nuevos riesgos emocionales en el desarrollo del proceso jurídico
- ④ Contribuir a la compilación de información y pruebas documentales para facilitar el registro de las víctimas en los procesos judiciales y en perspectiva del incidente de reparación

#### iv. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

---

<sup>398</sup> *Ibid.*, p. 17.

La competencia legal del ICBF está definida en el artículo 17 de la Ley 975 de 2005, que modificó el artículo 8 de la Ley 782 de 2002, señalando que es la entidad encargada del diseño y ejecución de un programa especial para la atención de los menores desvinculados del conflicto o que hayan sido víctimas de violencia en el marco del conflicto armado interno.

En cumplimiento de su obligación legal, la entidad cuenta con el *Programa de Atención Especial para Menores Desvinculados*, en pro de la promoción de su recuperación física, psicológica y emocional, para su reinserción social, en los términos del artículo 3 del Decreto 4760 de 2005. El programa es ejecutado por la Subdirección Técnica de Intervenciones Directas, directamente por el Grupo de Atención a Víctimas de la Violencia, manejado por cada una de las sedes regionales del ICBF. Se adelanta el procedimiento administrativo para la desvinculación del menor del conflicto armado, con el objetivo de lograr la reconstrucción del proyecto de vida y su reincorporación a la sociedad de los menores víctimas del delito de reclutamiento forzado y la garantía de sus derechos como niños y adolescentes, con un enfoque de “inserción social” que se desarrolla por medio de acciones que nutren diferentes componentes (jurídico, de familia, pedagógico, de nutrición y salud, y terapéutico), desde dos opciones de atención: medio institucional o el medio familiar.

Tras la desmovilización del menor, las autoridades deben remitirlo dentro de las 36 horas siguientes a las instalaciones del ICBF en cada entidad territorial, para su valoración e ingreso, para que su caso sea asignado a un Defensor de Familia, quien adelantará el proceso administrativo de protección, que incluye medidas de protección y de restablecimiento de derechos<sup>399</sup>, y finalmente, trasladarlo a un programa de reincorporación<sup>400</sup>.

### **3. Organizaciones no gubernamentales: su experiencia en los programas de rehabilitación del las víctimas del conflicto en Colombia**

#### **a. Corporación de Apoyo a las Víctimas de la Violencia socio política pro Recuperación Emocional (AVRE)**

La Corporación de Apoyo a las Víctimas de la Violencia socio política pro Recuperación Emocional (AVRE) es una organización no gubernamental con 18 años de experiencia en atención psicosocial. Cuenta con sedes en los departamentos de Antioquia, Pasto, Norte del Cauca, Valle y en la región del Magdalena Medio. En Bogotá, Pasto,

Medellín y Villavicencio realizan un trabajo de rehabilitación de víctimas de tortura, en asocio con la Fundación Vínculos.

---

<sup>399</sup> Resolución 3018 de 2001, art. 1.

<sup>400</sup> Para una descripción a profundidad del procedimiento administrativo que se adelanta, ver: Procuraduría General de la Nación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Lineamientos jurídicos y administrativos del Estado colombiano para la atención a los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado*, Bogotá, 2006, pp. 79 – 94.

AVRE se ha enfocado en la atención a víctimas de la violencia política. El Director de la Corporación, Andrés Bastidas<sup>401</sup>, establece que la atención a este tipo particular de víctimas exige la diferenciación de dos momentos específicos. Por un lado, el impacto de la violencia política. Este hace referencia a la acción temporal, inmediata y desestructurante tras el hecho violento. Para enfrentar este momento se requiere una atención de emergencia que permita darle herramientas a la víctima para estabilizarse después del acto delictivo sufrido. Por otro lado, la violencia política está dirigida a producir un daño de carácter permanente, está dirigida a destruir un vínculo social que se interpretó por el agente de la violencia como amenazante y, por tanto, objeto de desaparición. Para enfrentar este momento se precisa un acompañamiento que ayude a la reconstrucción de ese vínculo social.

Tomando como punto de partida esta caracterización de los efectos de la violencia política y el tipo específico de atención psicosocial que se requiere para enfrentarlos, AVRE señala tres aportes básicos para la formulación de una política pública de atención psicosocial en Colombia<sup>402</sup>:

1. La atención psicosocial debe enmarcarse en un contexto histórico y sociopolítico que evidencie las causas que llevaron a la violencia política, de tal forma que las acciones que se emprendan en la atención tengan la capacidad de enfrentar esas causas. Señala la Corporación AVRE, que:

“La vivencia de las situaciones violentas trasciende la mirada tradicional de la práctica clínica biomédica y psicológica, pues involucra elementos psicosociales, y por tanto, la solución de los traumas o las afectaciones psicosociales requieren ser comprendidas y abordadas desde los elementos contextuales y con una mirada socio histórica, que dé cuenta de los procesos violentos que han tenido que afrontar las personas y comunidades víctimas, y los factores sociopolíticos, socioeconómicos y culturales implicados, incluso durante varias generaciones”<sup>403</sup>.

2. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha desarrollado una serie de parámetros que deben enmarcar una política de atención psicosocial.

“En las Sentencias proferidas por la Corte IDH contra el Estado de Colombia, por los Casos 19 Comerciantes, Gutiérrez Soler, Mapiripán, Pueblo Bello, Ituango, La Rochela, Valle Jaramillo, se ha ordenado, como medidas de reparación (rehabilitación y satisfacción), la atención médica y psicológica inmediata y gratuita a través de instituciones de salud especializada, el tratamiento por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión de medicamentos a las víctimas y/o sus familiares, además, la Corte IDH ordena asegurar que el tratamiento psicológico sea acorde con las necesidades particulares de cada persona de manera que incluya procedimientos colectivos, familiares e individuales, según lo que se acuerde con cada uno de ellos después de una valoración individual. En estas sentencias se ha demostrado que las víctimas no han contado con atención oportuna y adecuada para las serias afectaciones psicosociales que han tenido como consecuencia de los distintos hechos violentos que las han victimizado y las situaciones de impunidad y vulnerabilidad a las que han sido expuestas, este servicio no ha sido cubierto siquiera con los mínimos requeridos por instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud, lo cual da cuenta de una constante violación de los derechos a la vida digna, la integridad y la salud de las víctimas en Colombia”<sup>84</sup>

---

<sup>401</sup> Entrevista del Área de Víctimas del Observatorio con Andrés Bastidas, Director de la Corporación Apoyo a las Víctimas de la Violencia socio política pro Recuperación Emocional (AVRE), Bogotá, 4 de noviembre de 2010.

<sup>402</sup> Tomados de la intervención realizada por la Corporación AVRE ante la Corte Constitucional colombiana con ocasión de la Sentencia T-045 de 2010.

<sup>403</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T – 045 de 2010, 2 de febrero de 2010, M. P.: María Victoria Calle, p. 24.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 26.

Uno de los elementos que resalta el Sistema Interamericano es la relación positiva que existe entre la atención psicosocial y la lucha contra la impunidad. En ese sentido, AVRE establece:

“Al no contar con un responsable identificado y judicializado, las acciones recaen sobre las mismas víctimas, quienes pueden sentirse responsables y autoculparse por los hechos y por el dolor y sufrimiento de sus seres queridos. El silencio impuesto por la falta de garantías y por la posibilidad de nuevas agresiones hace que no se cuente con un espacio para validar las interpretaciones que se tienen de los hechos, elaborar sus impactos emocionales y socializar las experiencias para generar estrategias de sanción social y no repetición.

La ausencia de justicia impide que se investiguen los hechos, se juzguen y por consiguiente los autores, tanto materiales como intelectuales, cumplan con una condena y las víctimas reciban una reparación por el daño causado. La impunidad es vivida por las víctimas como un nuevo escenario traumático, que produce nuevos daños, agudiza o cronifica los ya existentes.

Se espera que la justicia permita construir nuevas narrativas frente a los hechos violentos, en la que se cuenta con una explicación alternativa de su ocurrencia y se identifican unos responsables del dolor y de los hechos. La justicia permite la cohesión grupal, la validación y socialización de la historia, tener una visión más crítica del mundo y tener la posibilidad de demandas de reparación. La ausencia de justicia dificulta la reconstrucción del espacio social y la reconfiguración de normas de convivencia, con las consecuentes afectaciones en términos de salud mental”<sup>404</sup>.

#### **b. Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (Reiniciar)**

La Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - Reiniciar<sup>405</sup> es una organización no gubernamental dedicada a exigir el disfrute de los derechos y libertades de colombianos y colombianas, conforme a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado y consagradas en la Constitución. Por su origen y trayectoria, Reiniciar se ha orientado especialmente a la defensa de los derechos civiles y políticos, desde de una concepción integral de los Derechos Humanos. Reiniciar ha enfocado su actividad en tres áreas de trabajo:

- Uno Capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, proyectos productivos y acompañamiento en procesos organizativos.
- Uno Documentación de casos y elaboración de informes sobre la situación de los derechos humanos en varias regiones del país, y en relación con diferentes sectores sociales.
- Uno Asistencia integral a víctimas que incluye apoyo jurídico, psicosocial, y atención humanitaria.

Actualmente trabaja en el proceso por el genocidio de la Unión Patriótica ante la Corte IDH, como uno de sus casos emblemáticos, La denominación Reiniciar se debe a que procura re-unir a los familiares y simpatizantes de la Unión Patriótica, como parte de la construcción de un proceso de lucha contra la impunidad.

En cada región del país, Reiniciar ha construido catorce coordinaciones regionales, que agrupadas conforman la “Coordinación Nacional de Víctimas y Familiares del Magnicidio de la Unión Patriótica”. En el Distrito Capital de Bogotá, como gran ciudad receptora de víctimas del delito de desplazamiento forzado, funcionan otras siete sedes según el lugar de donde vengan desplazados.

---

<sup>404</sup> *Ibíd.*, p. 27.

<sup>405</sup> Información obtenida en entrevista del Área de Víctimas del Observatorio a Ana María Téllez, psicóloga de la Corporación para la defensa y Promoción de los Derechos Humanos – Reiniciar, Bogotá, 3 de noviembre de 2010. Para mayor información acerca de la Corporación, ver: <http://www.reiniciar.org/node/79> (última fecha de consulta: 14.04.2011).

La experiencia en el acompañamiento a este caso emblemático de violencia política ha permitido evidenciar la existencia de cuatro etapas que han sido recorridas en el proceso de atención psicosocial:

191

- ④ Primera Etapa. Búsqueda de los sobrevivientes. Las víctimas de violencia política no necesariamente se acercan a buscar ayuda, dado su temor permanente, es preciso ir a buscarlas.
- ④ Segunda Etapa: Construcción y consolidación de confianza. Las instituciones y los funcionarios que se acercan a las víctimas deben dar garantías de acogimiento de la posición ética de la víctima, es decir, de solidaridad con la versión de injusticia del hecho acaecido.
- ④ Tercera Etapa: Reconstrucción y defensa de la memoria. La confianza entre las instituciones, los funcionarios, y los sobrevivientes que comienzan a encontrarse y a reencontrarse permite que “renazca” la memoria que estaba “dormida”. Este proceso brinda fortaleza y ayuda a desprenderse paulatinamente del miedo.
- ④ Cuarta Etapa: Tensión entre los procesos judiciales de lucha contra la impunidad y la continuidad de los procesos organizativos. La reconstrucción y defensa de la “memoria viva” hace posible abrir los procesos que permitan luchar contra la impunidad. Sin embargo, estos procesos en las jurisdicciones nacionales e internacionales se caracterizan por perdurar en el tiempo sin tener certezas en el corto plazo. De allí la necesidad de garantizar un acompañamiento permanente a las víctimas que bloquee el resurgimiento del sentimiento de impotencia que por tantos años han experimentado.

En esta última etapa, para Reiniciar ha venido cobrando importancia dos elementos centrales en su atención psicosocial. Por un lado, la ayuda en la valoración del daño psicosocial de las víctimas. Destaca la Corporación que ésta es una de las carencias en Colombia y como prueba de ello señala que ante la Corte IDH esta valoración siempre ha correspondido a peritos extranjeros, que muchas veces desconocen el contexto nacional para emitir sus peritajes.

Por otro lado, Reiniciar ha participado en algunas Jornadas de Atención a Víctimas de Desaparición forzada, como acompañante de víctimas a quienes representa judicialmente y hace seguimiento de procesos, con una fase previa de preparación a las mismas en el procedimiento de entrega, las etapas de la ceremonia y los resultados que obtendrán en ésta, para la delimitación de las expectativas. Con base en su experiencia, la Corporación destaca, la necesidad de acompañamiento psicosocial en todo momento (antes, durante y después) en la celebración de las Jornadas, en los que resulta evidente la imposibilidad de las víctimas de iniciar procesos de duelo, y pueden presentarse eventos de re victimización ante la falta de un tratamiento individual integral, que si bien, no compete a la FGN como entidad organizadora de estos eventos, sí es una obligación del estado colombiano a través de todas sus entidades, con el objetivo claro de la dignificación de las víctimas.

### **c. Fundación Solidarios por la Vida (Solivida)<sup>406</sup>**

---

<sup>406</sup> Toda la información en adelante consignada es fruto de los documentos técnicos facilitados generosamente por la Fundación y de las entrevistas realizadas a Pola Buenaventura y Martín Vergara, Directora y psiquiatra de la Fundación, respectivamente. Entrevista del Área de Víctimas del Observatorio con Pola Buenaventura, Directora, y Martín Vergara, psiquiatra, Distrito de Aguablanca, 8 de marzo de 2011.

La sede de la Asociación Solidarios por la Vida (SOLIVIDA) está en el Distrito de Aguablanca de la ciudad de Cali, zona periférica de la ciudad a la cual han llegado desde la Costa Pacífica colombiana, un número significativo de víctimas del conflicto armado durante los últimos treinta años. Atendiendo los llamados de Pastoral Social de la Iglesia Católica para solidarizarse con la precaria situación de los habitantes del Distrito de Aguablanca, un grupo de voluntarios fue paulatinamente formalizando sus acciones de apoyo a estas comunidades.

Desde su conformación como ONG en mayo de 1996, la Asociación apoya a la población desplazada y a víctimas del conflicto dentro de su área de influencia, documenta la situación de las víctimas y mantiene interlocución con las entidades locales y nacionales que trabajan en los mismos temas o en el mismo territorio. El trabajo consiste en brindar apoyo jurídico y acompañamiento psicosocial permanente a las víctimas de la violencia con el ánimo de garantizar el ejercicio de conseguir que los derechos fundamentales, y los derechos de las víctimas y de contribuir al proceso de recuperación emocional y social.

192

Tres momentos a lo largo de estos años han sido decisivos para sistematizar la experiencia de SOLIVIDA: El proyecto desarrollado con la OIM en el año 2001 en el Oriente de Cali; los proyectos de atención psicosocial desarrollados en varios municipios del Valle con el aporte y la orientación del Ministerio de la Protección social durante los años 2004-2005; y la investigación sobre “Reparación formal y reparación real. Interrogantes y Sugerencias. Estudio de 100 casos de víctimas” desarrollado con el apoyo de IKV Pax Christi en el año 2009.

El Área de Víctimas considera que la experiencia de la Fundación permitió que este proyecto brindara efectivamente elementos para la configuración de un modelo de atención a víctimas con enfoque psicosocial, y por ello, reproduce a continuación algunos de sus planteamientos y resultados.

SOLIVIDA se ha propuesto como objetivos de su intervención:

- ④ Disminuir el impacto sufrido por las víctimas del conflicto y del desplazamiento forzado.
- ④ Mejorar la capacidad de las personas víctimas para acceder a la justicia, al ejercicio de los derechos sociales, y a los recursos institucionales y comunitarios de la comunidad receptora.
- ④ Acompañar desde la comunidad la inserción en la vida urbana de la población desplazada que enfrenta entre otros retos: choque cultural, búsqueda de alternativas de producción, vivienda y educación; dificultades en el diálogo con los servicios y con las instituciones locales, cambio de roles y de relaciones en la estructura familiar.
- ④ Mejorar la capacidad resolutoria de las instituciones locales y de los funcionarios con respecto a las características y necesidades de la población de víctimas.
- ④ Documentar la situación de las víctimas mediante un sistema de información.
- ④ Contribuir a la construcción de políticas, planes y programas públicos relacionados con la Atención jurídica y psicosocial de la población desplazada y de las víctimas del conflicto.

Para cumplirlos, el proyecto estableció unos criterios básicos de intervención que se han venido definiendo durante el largo proceso de atención a víctimas que la Fundación ha realizado. Estos criterios son:

---

- ④ Opción ética: Las víctimas traen problemas y necesidades pero no son un problema, ni son el problema de “otros”. Las víctimas son una oportunidad para el acogimiento, la solidaridad y la creatividad para integrar en condiciones de igualdad a los nuevos ciudadanos. Por otra parte sus retos son nuestros retos como nación; la búsqueda de caminos para reparar a las víctimas es también la búsqueda de caminos para reconstruir la nación.
- ④ Tensión entre prioridades tácticas y prioridades estratégicas: La atención y el acompañamiento de poblaciones muy vulnerables, como las víctimas, trae consigo una tensión entre la necesidad de atender situaciones que no dan espera (prioridades tácticas) y la necesidad de proteger la comunidad en varios aspectos esenciales: sus dinámicas de participación, sus redes sociales, la manera como construye el significado social de los acontecimientos y las prácticas que desarrolla para afrontar la contingencia (prioridades estratégicas). Es muy importante mantener la tensión entre estos dos aspectos sin perjuicio de uno a costa del otro.
- ④ Reconocimiento de las redes primarias de apoyo: El Estado colombiano, por múltiples razones, no ha respondido con la prontitud necesaria a la asistencia de emergencia. Las redes primarias de apoyo (vecinos, familiares, amigos etc.), han asumido de hecho esta tarea a partir de personas que se encuentran ellas mismas en condiciones de precariedad. Esta situación ha traído efectos tanto negativos como positivos. En algunos casos, la expansión de la violencia sobre familiares y vecinos que vienen prestando apoyo, aunada a la prolongada inasistencia del Estado, terminan por agotar la capacidad de respuesta y las víctimas entran en la lógica de “sálvese quien pueda”. Por otra parte esa circunstancia ha generado procesos de autogestión e iniciativas de supervivencia novedosas. Es esencial en la intervención psicosocial reconocer y fortalecer las redes de apoyo y trabajar contra los procesos de ruptura social que desencadena la violencia (perdida de figuras confiables y cohesionantes, procesos de culpa y de inculpaación

entre la comunidad por los sucesos de violencia, reproducción de la desconfianza y del silencio por efecto del terror por ejemplo).

- ④ Proximidad y horizontalidad: Por un lado, la intervención debe aproximarse a las víctimas construyendo vínculos confiables que sean cercanos (física y simbólicamente); por otro lado, se debe realizar entre prójimos, entre iguales, de ahí que los funcionarios que realicen la intervención estén dispuestos a escuchar y entender las necesidades de la víctima, y no simplemente a enseñarle cuales deben ser sus necesidades.
- ④ Gratuidad del servicio: El acompañamiento y los servicios que se prestan a las víctimas deben ser gratuitos para ellas. De este modo se mejora la cobertura y el acceso a la atención y se transmite una solidaridad, mínima pero concreta, de solidaridad del Estado y de la Sociedad con ellas.
- ④ Respeto de la diferencia cultural y ejercicios de traducción con las instituciones: La mayoría de las víctimas del conflicto armado pertenece a otras culturas, a otras etnias y a otros entornos socioculturales diferentes de la cultura hegemónica y del entorno al lenguaje urbano e institucional que las atiende. Esta circunstancia requiere una especial sensibilidad cultural y étnica para “traducir” sus sufrimientos y sus concepciones de justicia, de familia, de territorio, al lenguaje y a las instituciones jurídicas dominantes. Es preciso respetar esas diferencias culturales y hacer los ejercicios de traducción pertinentes para que puedan comprender y hacer sentido de las diferentes opciones que tienen para la reconstrucción de su proyecto de vida.
- ④ Lucha contra la estigmatización: De acuerdo a los contextos, sobre las víctimas de los conflictos armados recaen estigmas, los cuales se convierten en obstáculos fundamentales para la construcción de un nuevo proyecto de vida. Por ello, las intervenciones deben consolidar estrategias dirigidas no solo a la población víctima sino a la población receptora para que realice procesos de integración de las víctimas que logren desestructurar los mencionados estigmas.
- ④ Identificación de recursos y de necesidades: La intervención debe tener la capacidad de identificar y movilizar los recursos de las comunidades y de las personas y por otra de identificar y de distinguir entre necesidades sociales, psicológicas y jurídicas. Cada una de ellas requiere una respuesta específica. Respecto de las necesidades sociales, es preciso advertir que la satisfacción de estas contribuye efectivamente en el proceso de alivio del sufrimiento emocional. Es importante, en el caso de las necesidades psicológicas, identificar las rutas que conducen al impacto emocional: éste depende 1) de los recursos y de las carencias que traen las personas y las comunidades desde sus lugares de origen; 2) De lo que ocurre durante el desplazamiento – que va asociado a casi todas las formas de victimización – en términos de impacto sobre las relaciones sociales, sobre los bienes económicos, sobre la cultura y sobre la salud física y mental; 3) De la respuesta que encuentren en la comunidad receptora y en las instituciones locales y nacionales y de la capacidad o dificultad que tengan las víctimas de dar sentido a lo que ha ocurrido. Por otra parte la atención jurídica favorece, además de la respuesta a ciertas demandas, el acceso concreto a oportunidades de desarrollo y la tutela de derechos que configuran en la práctica el sentido de ciudadanía.
- ④ Permanencia de la atención: La continuidad en el acompañamiento permite atender a lo largo del tiempo las muchas necesidades de las víctimas que además varían. Por otra parte es indispensable para construir y reconstruir relaciones confiables y recuperar sentido de pertenencia, aspectos esenciales en la reparación de las víctimas.

Además de la identificación de estos criterios para la atención psicosocial de víctimas del conflicto armado, Solivida ha implementado dos herramientas de análisis que permiten por un lado, describir un contexto amplio de la

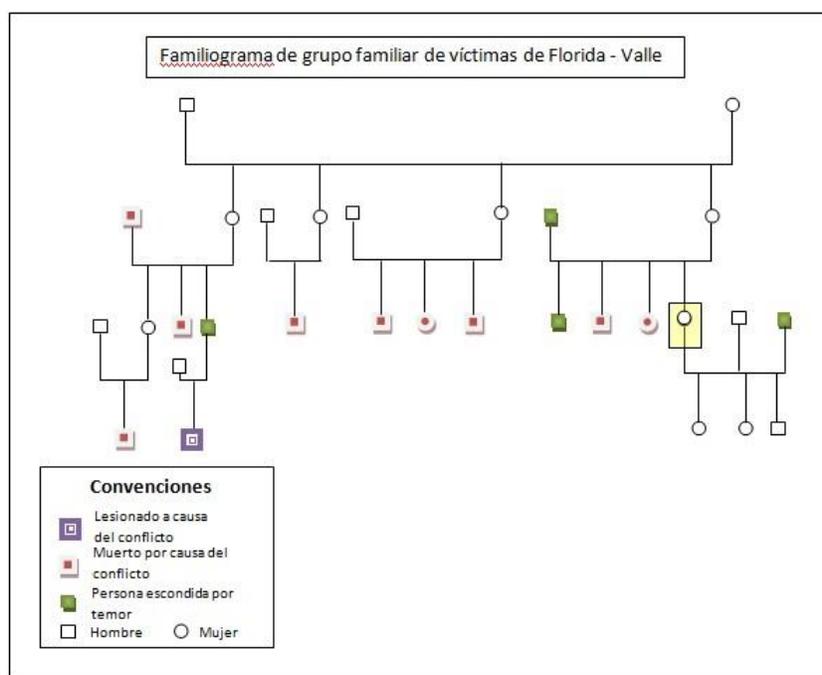
---

pérdida individual de la víctima, y por otro, cualificar el grado de avance en la reconstrucción del proyecto de vida por medio de la intervención.

Una de esas herramientas es el famiogramas. En la Asistencia a víctimas el famiogramas (o genogramas) permite:

- 1. Establecer los vínculos civiles y de consanguinidad entre los miembros de una familia y de una comunidad. Esto posibilita la identificación del universo de víctimas, tarea esencial para las instituciones, y previene conflictos de intereses entre los familiares que surgen de la incertidumbre acerca de los beneficiarios. (Artículo 3° Ley 1448 de 2011)
- 2. Identificar el impacto de los actos de violencia sobre la red de familias. Suele evaluarse la situación de las personas y de los hogares pero es más realista una mirada de las redes de familias que padecen también las secuelas de la violencia y movilizan recursos. La siguiente es una gráfica tomada del ejercicio realizado por la Fundación:

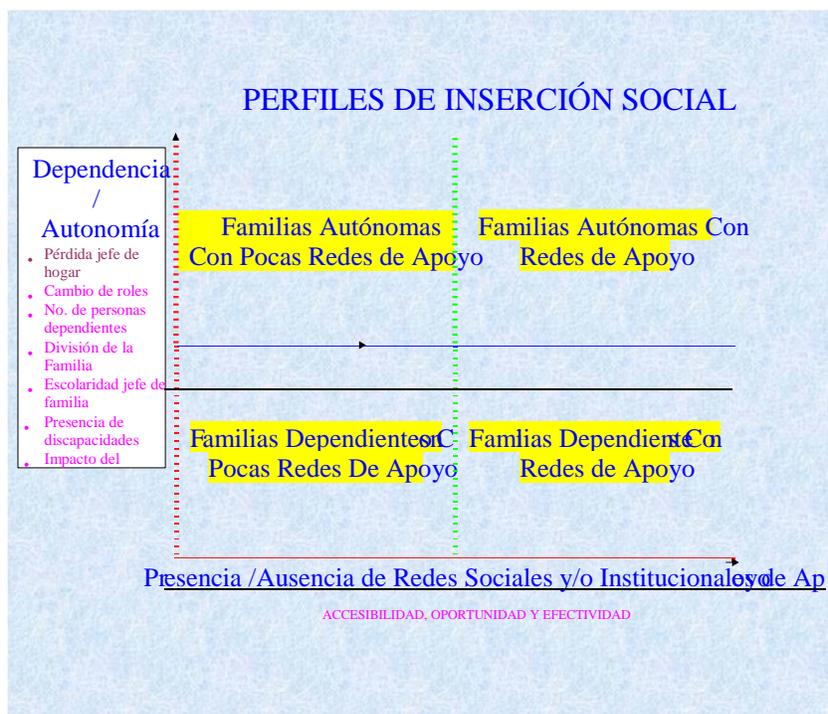
Gráfica n° 14. Modelo de famiogramas elaborado por la Fundación Solivida



En este famiogramas, la víctima referenciada por Solivida aparece enmarcada en un cuadro amarillo, y es a partir de ella, que se logra determinar todo el grupo familiar del que forma parte y el universo de víctimas indirectas que pudieron verse afectadas con su victimización, así como el estado individual de cada uno de los miembros del grupo familiar respecto de su propia victimización producto del conflicto armado. Como se ve en el ejemplo, la herramienta del famiogramas permite dimensionar el impacto del conflicto sobre el núcleo familiar y los vínculos sociales.

La otra herramienta consiste en la construcción de un plano cartesiano en el que el eje horizontal muestra la menor o mayor riqueza de vínculos sociales (“capital social”) y el eje vertical el mayor o menor grado de lo que se denomina “donde se cualifique el capital humano” (nivel educativo, situación de (educación, salud o discapacidad para trabajar) (ver **Gráfico n° 15**).

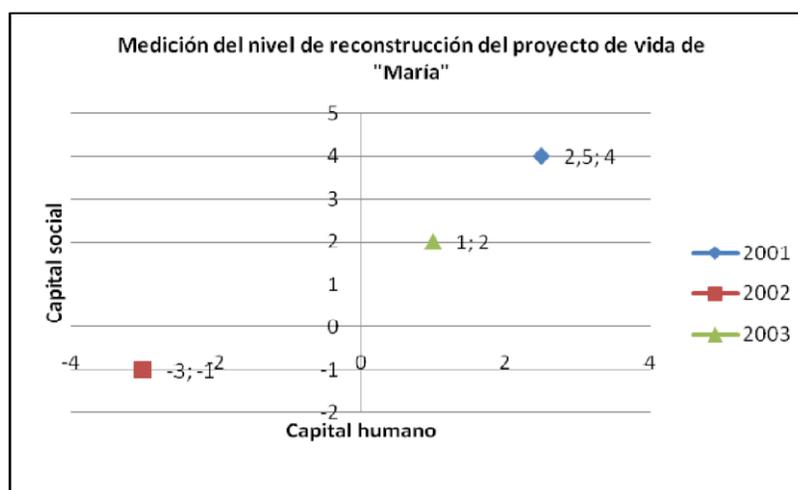
Gráfica n° 15. Plano Cartesiano de perfiles de inserción social



Esta herramienta genera cuatro escenarios y permite establecer estrategias de intervención con las víctimas y sus familias en función de su lugar con respecto al “capital humano” (eje vertical) y al “capital social”). En el supuesto de que en todos los casos se trata de acercar la situación de la familia y de la comunidad hacia una mayor cualificación en términos de capital humano y de enriquecer las redes de apoyo social e institucional. No lo son todo pero ambos aspectos son esenciales para el bienestar humano, la salud mental y la reparación.

Por ejemplo, en una cualificación de 1 a 5, las condiciones del capital social (eje X) y humano (eje y) social de “María”, antes del suceso violento en 2001 se pueden cualificar en 2,5 y 4 y 2,5, respectivamente. En el 2002, después del suceso violento esas variables quedaron en -13 y -3.1. Para el 2003, un año después de la intervención sus condiciones han mejorado a 1 y 2 y 1, pero aún no se encuentra frente a una situación de restablecimiento de sus derechos y de reconstrucción de su proyecto de vida. Lo anterior, puede ser visualizado en la Gráfica n° 16.

Gráfico n° 16. Medición cualitativa de la reconstrucción del proyecto de vida de “María”.



En este proceso de observación, el Área ha constatado que estas herramientas son útiles a la hora de evaluar y medir los daños individuales y colectivos, así como para realizar el seguimiento individual del nivel de restablecimiento de los derechos y la reconstrucción del proyecto de vida.

#### **4. Sentencia T-045 de 2010: El diagnóstico de la Corte Constitucional sobre las medidas de rehabilitación como medidas de reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia**

La Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia T-045 de 2010, se pronunció de fondo sobre la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado y obligó al Estado colombiano, a través de su Ministerio de Protección Social, a la formulación de una política pública de atención psicosocial que debe empezar a implementarse en el año 2011, y que resulta fundamental para el logro del propósito de reconciliación nacional y la rehabilitación de las víctimas desde su condición de ciudadanos.

Esta sentencia inicia con la instauración de una acción de tutela por parte de cuatro demandantes<sup>407</sup> contra el Ministerio de Protección Social, por la vulneración de sus derechos a la salud, acción que fue fallada a favor de este último en primera instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el 29 de julio de 2009. Conoció la Corte Constitucional del proceso en su Sala de Revisión en el año 2010.

Las cuatro demandantes son víctimas de los sucesivos hechos violentos que ocurrieron en el Corregimiento de El Salado, entre ellos, la denominada “Masacre de El Salado”<sup>408</sup>, y de los subsiguientes desplazamientos forzados que debieron realizar como consecuencia de la violencia, el riesgo y las amenazas contra su vida. Aplicando las categorías de víctimas preponderantemente victimizadas, construidas por el Área, las víctimas se enmarcan dentro de la categoría de víctimas con *forma de vida campesina*<sup>409</sup>.

<sup>407</sup> La acción de tutela se interpuso por la Comisión Colombiana de Juristas en representación de Diana Carmenza Redondo Herrera, Argénida Rosa Torres de Arrieta, María Teresa Romero Guerra y Juana Cárdenas Ponce.

<sup>408</sup> En varias incursiones de grupos paramilitares ocurridas en el Corregimiento de El Salado, municipio de Carmen de Bolívar (Bolívar), la población civil fue vulnerada en sus derechos y víctima de varios delitos contra su vida e integridad personal, generando masivos desplazamientos forzados tras cada una de ellas. El Grupo de Memoria Histórica de la CNRR, presentó en el año 2010, su informe sobre los hechos ocurridos en el Corregimiento de El Salado, en el que se realiza un completo recuento histórico de los hechos ocurridos entre el 16 y el 21 de febrero de 2000 por un grupo de 450 hombres fuertemente armados, pertenecientes a grupos paramilitares. Ver: Grupo de Memoria Histórica, *La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra*, CNRR, Bogotá, 2010.

<sup>409</sup> Toda vez, que la comunidad del Salado ha sido tradicionalmente campesina, conformada por familias de colonos que desde los años setenta entraron a la zona de los Montes de María.

La petición de las víctimas es la protección de su derecho a la salud, para lo cual se solicita se ordene la atención integral de las demandantes en atención a sus especiales condiciones de vulnerabilidad y a su condición de víctimas del conflicto, por especialistas en atención psicológica a víctimas del conflicto armado.

Tras el análisis de la situación de las víctimas y de la oferta de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado, la Corte Constitucional solicitó a Acción Social y al Ministerio de Protección Social que especifique las medidas de atención psicológica, psiquiátrica y psicosocial, las medidas tendientes a garantizar los servicios de salud y la atención en cada uno de los niveles, el trámite que deben surtir, los profesionales encargados de la prestación del servicio, la entidad encargada de asumir los costos en que para ello se incurre y la duración del acompañamiento a las víctimas del conflicto.

El MPS respondió señalando los diferentes esfuerzos institucionales que ha realizado para la construcción de una política pública de atención psicosocial, así como una serie de eventos y estrategias encaminadas a la difusión de proyectos especiales de atención a la población en condición de desplazamiento forzado. Adicionalmente, el Ministerio señaló que la ruta de atención a la población víctima, se realiza en el Sistema Nacional de Salud, a través de la red de Entidades Prestadores de Salud.

En el proceso, las víctimas lograron demostrar que no recibieron atención oportuna para el tratamiento de los efectos en su salud física, mental y emocional, por los hechos violentos de los que fueron víctimas, por lo que actualmente su salud se encuentra afectada. La atención no se prestó por parte del Estado colombiano, ni al momento de la ocurrencia del hecho, ni con posterioridad, por lo que los padecimientos en todos los niveles de la salud de las víctimas a la fecha de instauración de la tutela, son evidentes y se profundizaron con el paso del tiempo. Así mismo, lograron demostrar que no recibieron atención oportuna, especializada o diferencial por su condición especial de víctimas del conflicto armado, por el contrario, el acceso a su derecho a la salud, se hizo bajo las condiciones de cualquier ciudadano colombiano en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, desde la perspectiva del tratamiento clínico de la salud mental.

La Corte falló partiendo del reconocimiento de la condición de víctimas del delito de desplazamiento forzado de las actoras, situación que jurídicamente les otorga una condición de *extrema vulnerabilidad* manifiesta consagrada en la Constitución Política de Colombia y reconocida en la Sentencia T – 025 de 2004 de la misma Corporación, y los autos emitidos en su desarrollo, Autos n° 092<sup>410</sup> y 237 de 2008, en los que se determinó que como parte de los esfuerzos estatales para la prevención del desplazamiento forzado, debía reconocerse que la vulnerabilidad del desplazado presentaba serios agravantes cuando la víctima se trataba de una mujer, por lo que el Ministerio de Protección Social estaba obligado a “adoptar medidas concretas para atender a las mujeres víctimas de desplazamiento en el aspecto de atención psicosocial”<sup>411</sup>.

A partir de estas consideraciones, la Corte califica como “en exceso deficiente” a la atención que recibieron las víctimas que motivaron la acción de tutela. La deficiencia de la atención en los casos particulares que conoció la Corte es caracterizada de la siguiente manera:

- ④ Excesivos trámites administrativos que debieron adelantar las víctimas para lograr atención en salud, trámites que responden a la dinámica del diseño del Sistema Nacional de Salud, que restringe la atención según el domicilio de las víctimas y la negativa de varias instituciones salud a prestar la atención por la falta de un carné que acreditara su afiliación al mismo.
- ④ La falta de orientación oportuna sobre los procedimientos para lograr el acceso a los servicios de salud y tratamientos.
- ④ Las víctimas que lograron acceder a servicios de salud, no contaron con atención especializada ni en salud mental ni en población víctima, lo que derivó en un mal diagnóstico y un inadecuado tratamiento.

---

<sup>410</sup> Corte Constitucional de Colombia, Auto 092 de 14 de abril de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda.

<sup>411</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T – 045 de 2010, 2 de febrero de 2010, M.P.: María Victoria Calle, párr. 3.2.

- 76 Las víctimas a las que se les realizó una evaluación psiquiátrica, con medicación y medidas de internamiento, no se les reportó mejoría alguna respecto de su situación de vulnerabilidad.
- 76 Las familias debieron asumir los costos por concepto de traslados, estadías y medicamentos.
- 76 Los tratamientos que se les dieron a las víctimas no tuvieron continuidad, los diferentes especialistas en salud que atendieron los casos, no tuvieron acceso a las historia clínicas de las víctimas, por lo que los tratamientos fueron discontinuos y sin armonía.

A partir de estas deficiencias la Corte Constitucional establece dos consideraciones fundamentales para reformular la política pública de atención a víctimas del conflicto armado en Colombia

En primer lugar, la condición de víctima del conflicto armado exige acciones específicas y concretas por parte del Estado en la prestación de servicios de salud. En ese sentido, sostiene la Corte:

“la prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado interno que además ostentan la calidad de desplazados no puede limitarse únicamente a los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes, es decir, en el Régimen Contributivo y en el Subsidiado, debido a que en el diseño de estos programas no se contemplaron las especificidades que se derivan de la condición de víctima del conflicto interno. Como lo señaló el Ministerio de la protección Social en su intervención, estos planes no contemplan, entre otras cosas, atención psicológica y psiquiátrica de mediana y alta complejidad así como la implementación efectiva de un enfoque psicosocial, elementos necesarios para la prestación de los servicios de salud a las víctimas integralmente”<sup>412</sup>

En segundo lugar, la necesidad de que en la prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado, se incluya la atención psicológica y psiquiátrica especializada e incorpore un enfoque psicosocial. Este enfoque, explica la Corte debe ser entendido desde una perspectiva restrictiva, en términos éticos y morales, más allá de las múltiples consideraciones técnicas que este pueda observar. En efecto, la Corte explica que:

“la perspectiva psicosocial aporta en el desarrollo de una mirada integradora de la reparación. Pero aún antes, el trabajo psicosocial con víctimas, -bien de graves violaciones de Derechos Humanos o de las normas humanitarias-, no es un asunto solamente relativo a enfoques y contenidos técnicos: encierra un posicionamiento ético y moral que ubica la acción psicosocial del lado de las víctimas. Esto pone de presente una mirada valorativa de condena contra los hechos violentos y sus autores/promotores. Ubicarse del lado de las víctimas, no implica excluir a otros sectores/actores, -entre ellos los perpetradores-, pero incluirlos a todos no supone la misma perspectiva valorativa. En otras palabras, si bien quienes han actuado como responsables de esas violaciones, pueden servirse de lo psicosocial como parte de su propio restablecimiento humano, no lleva al equívoco de atenuar las fronteras entre víctimas y victimarios”<sup>413</sup>.

En la providencia, el Alto Tribunal divide sus órdenes en puntuales y generales. Las primeras hacen referencia a las medidas específicas que deben ser implementadas para atender los casos de las víctimas individuales que interpusieron la acción de tutela. Las segundas establecen los lineamientos mínimos que el Ministerio de Protección social debe tener en cuenta para el diseño de una política pública en salud para atención a las víctimas del conflicto armado, la cual deberá estar terminada en los seis meses siguientes al fallo. A continuación reproducimos los mencionados lineamientos mínimos:

---

<sup>412</sup> Ibid., p. 53.

<sup>413</sup> Ibid., p. 56.

- ④ Un ámbito de cobertura necesario y obligatorio que le permita enfrentar la realidad fáctica de las víctimas de desplazamiento forzado, en particular las afecciones a su salud mental y emocional así como al proyecto de vida y las relaciones con el entorno familiar, cultural y social.
- ④ Sistema de promoción y prevención de la salud con enfoque diferencial.

199

- ④ Construcción de indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación.
- ④ En el diseño de programas de atención en salud mental a víctimas de la violencia sociopolítica, incorporación de estrategias que permitan abordar las secuelas colectivas y daños psicosociales comunitarios generados por los hechos violatorios de alta y mediana complejidad; ya que lo colectivo se convierte en condición para garantizar un entorno adecuado y protector de la salud mental. De igual manera se deben contemplar los entornos culturales e históricos.
- ④ Fortalecimiento de la capacitación de los trabajadores de la salud en temas de impactos psicosociales de la violencia sociopolítica, atención psicosocial en el campo de la salud mental y cuestiones relacionadas con el género y otros impactos diferenciales como la etnia y la edad, de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia, especialmente aquellas relacionadas con la afectación por la violencia sociopolítica.
- ④ Garantía al acceso a los medicamentos, procedimientos diagnósticos y atención por servicios especializados, estén o no cubiertos por el POS, como vía para garantizar servicios oportunos y pertinentes adecuados a las necesidades particulares de la población en situación de desplazamiento. Además debe asegurarse la articulación interinstitucional que permita viabilizar las intervenciones encaminadas al restablecimiento de la salud de las mujeres víctimas, que involucren además las modificaciones pertinentes a los determinantes de su salud, a nivel personal, familiar, comunitario y social.
- ④ Disponibilidad de profesionales capacitados y cualificados en el área médica, de atención psicosocial y psiquiátrica y de otros profesionales, que después de la evaluación se consideren necesarios, y de los recursos materiales necesarios para el abordaje de la problemática expuesta, durante el tiempo que sea necesario.
- ④ Estrategias de divulgación que permitan a la población víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado conocer y acceder a los servicios de salud diseñados especialmente para este sector.
- ④ Definición y aplicación de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos, así como los criterios de racionalidad señalados por la Corte Constitucional en los Autos 092 y 237 de 2008.

## 5. La propuesta de la “Ley de Víctimas”

En el texto del proyecto de la Ley de Víctimas<sup>414</sup>, aprobado por la Comisión Primera del Senado y a la espera de discusión legislativa en el último debate por la plenaria del Senado a la fecha de cierre de este informe (mayo de 2011), el Título III y el Título IV contienen disposiciones dirigidas hacia la atención de las víctimas en lo que se refiere a medidas de rehabilitación, texto preliminar de la Ley sobre el cual el Área realizará un análisis detallado en lo concerniente a medidas de rehabilitación

---

<sup>414</sup> Proyecto de Ley n° 213 de 2010 del Senado de la República de Colombia – Proyecto de Ley n° 107 de 2010 de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, acumulado con el Proyecto de Ley n° 085 de 2010 de la Cámara de Representantes: “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones”, Bogotá, 2011.

En efecto, el artículo 47, en el que se está describiendo la obligación del Estado de prestar ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto armado interno, se establece en el párrafo segundo que: “Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión”<sup>415</sup>. Disposición que estaría garantizado el acceso gratuito a los servicios denominados como los “primeros auxilios psicológicos”.

De otra parte, en el artículo 52 se prescribe que el Gobierno Nacional deberá actualizar el Plan Obligatorio de salud de acuerdo a las necesidades específicas de la población víctima. El tenor del párrafo primero, del citado artículo, es el siguiente: “Con el fin de garantizar la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de que trata la presente ley, priorizando y atendiendo a las necesidades particulares de esta población, se realizará la actualización

---

<sup>415</sup> Ibid., art. 47.

del Plan Obligatorio de Salud, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los términos de la Ley 1438 de 2011”<sup>416</sup>.

Las anteriores disposiciones, consagradas en el marco del título III que describe la atención general en salud de las víctimas, son complementadas por el capítulo VIII del Título IV sobre reparación de las víctimas. En el citado capítulo se especifican las medidas de rehabilitación. En el artículo 135 se define la rehabilitación como “el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas en los términos de la presente ley”<sup>417</sup>.

En el artículo 137 se ordena al Ministerio de Protección Social, en un término de seis meses después de la promulgación de la ley, “la creación de el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, comenzando en las zonas con mayor presencia de víctimas”<sup>418</sup>. Este programa deberá estar enmarcado en los siguientes criterios<sup>419</sup>:

- ④ Pro-actividad. Los servicios de atención deben propender por la detección y acercamiento a las víctimas.
- ④ Atención individual, familiar y comunitaria. Se deberá garantizar una atención de calidad por parte de profesionales con formación técnica específica y experiencia relacionada, especialmente cuando se trate de víctimas de violencia sexual. Se deberá incluir entre sus prestaciones la terapia individual, familiar y acciones comunitarias según protocolos de atención que deberán diseñarse e implementarse localmente en función del tipo de violencia y del marco cultural de las víctimas.
- ④ Gratuidad. Se garantizará a las víctimas el acceso gratuito a los servicios del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, incluyendo el acceso a medicamentos en los casos en que esto fuera requerido y la financiación de los gastos de desplazamiento cuando sea necesario.
- ④ Atención preferencial. Se otorgará prioridad en aquellos servicios que no estén contemplados en el programa.
- ④ Duración. La atención estará sujeta a las necesidades particulares de las víctimas y afectados, y al concepto emitido por el equipo de profesionales.
- ④ Ingreso. Se diseñará un mecanismo de ingreso e identificación que defina la condición de beneficiario del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas y permita el acceso a los servicios de atención.
- ④ Interdisciplinarietà. Se crearán mecanismos de prestación de servicios constituidos por profesionales en psicología y psiquiatría, con el apoyo de trabajadores sociales, médicos, enfermeras, promotores comunitarios entre otros profesionales, en función de las necesidades locales, garantizando la integralidad de acción para el adecuado cumplimiento de sus fines.

Con base en lo presentado en este informe, es posible evidenciar que el proyecto de Ley de víctimas recoge un conjunto importante de las observaciones que se han venido realizando durante los últimos años al sistema de atención de víctimas vigentes y en especial al componente de medidas de rehabilitación que éstos contienen. En efecto, criterios como el de especificidad de la atención para las víctimas del conflicto, la gratuidad, la proactividad, la contextualización de las medidas están contenidos en el proyecto.

Sin embargo, quedan dos dudas centrales que no han sido consideradas en los debates parlamentarios. La primera consiste en la superposición de los plazos que tiene el Ministerio de Protección Social para diseñar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

---

<sup>416</sup> Ibid., art. 52.

<sup>417</sup> Ibid., art. 153.

<sup>418</sup> Ibid., art. 137.

<sup>419</sup> Ibid., art. 137.

Según la orden de la Corte Constitucional en la Sentencia T-045 de 2010 ese plazo era de seis meses después del fallo, plazo que se venció en agosto de 2010. La Ley se limita a prorrogar dicho plazo seis meses después de la promulgación de la ley, sin tener en cuenta la existencia del precedente judicial en la materia.

Dicho descuido pareciera también manifestarse en la segunda duda: la no inclusión de un criterio fundamental en la atención que realizan las organizaciones no gubernamentales, y que es enfatizado en la sentencia de la Corte. Se trata del criterio ético, según el cual las medidas de rehabilitación deben tomar como punto de partida la posición ética de las víctimas, sus versiones sobre la violencia, y una afirmación hacia la lucha contra la estigmatización de las víctimas.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

16 En el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada (SAIPD), en el marco de la Ley 387 de 1997, se pueden identificar las siguientes características en la puesta en marcha de medidas de rehabilitación:

- Los programas en esta materia son elaborados por cada una de las instituciones competentes, sin haberse construido una política pública en salud
- Las medidas se centran en intervenciones puntuales sobre comunidades específicas sin vocación de permanencia, actuando bajo el modelo de “proyecto”
- La atención psicosocial tiene como objetivo la reconstrucción del plan de vida a través de la ampliación progresiva de la oferta de servicios del Estado (salud, educación, generación de ingresos, vivienda, tierras), y el acompañamiento en el proceso del restablecimiento de los derechos violados.
- El componente de rehabilitación de salud mental se remite al Sistema General de Salud, sin ningún tipo de referencia a un tratamiento diferenciado para los desplazados que han sido víctimas del conflicto armado.

17 La dinámica que se ha desarrollado para la ejecución de las competencias sobre medidas de rehabilitación en el marco de la Ley 975 de 2005 se caracteriza por:

- Un predominio en la atención de necesidades psicológicas para el proceso penal. Ello se evidencia en el tipo de atención que han efectuado la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo
  - La atención de la CNRR, que ha sido designada para desarrollar modelos de atención a las víctimas, comparte las características descritas para el sistema general de atención a población desplazada.

18 Las organizaciones no gubernamentales han jugado un papel central en realizar una intervención que reconstruya la confianza perdida de las víctimas haciendo énfasis en el criterio ético de la intervención, esto es, partiendo de sus versiones de violencia y reconstruyendo el contexto histórico y social de la violencia política de la que han sido víctimas. Este criterio ético permite “despatologizar” la intervención pasando a modelos terapéuticos que ayuden a fortalecer la identidad de las víctimas y luchar contra la estigmatización de la que son objeto, todo esto como condición de posibilidad para la reconstrucción del proyecto de vida.

19 En la Sentencia T- 045 de 2010 la Corte Constitucional realiza un exhaustivo diagnóstico del sistema de atención de las víctimas del conflicto armado en Colombia y de la implementación de medidas de rehabilitación para las mismas. En este diagnóstico la Corte encuentra que el sistema se caracteriza por:

- Excesivos trámites administrativos que deben adelantar las víctimas para lograr atención en salud, trámites que responden a la dinámica del diseño del Sistema Nacional de Salud, que restringe la atención según el domicilio de las víctimas y la negativa de varias instituciones de salud a prestar la atención por la falta de un carné que acreditara su afiliación al mismo.
  - Falta de orientación oportuna sobre los procedimientos para lograr el acceso a los servicios de salud y tratamientos.

- Las víctimas que lograron acceder a servicios de salud, no cuentan con atención especializada ni en salud mental ni en población víctima, lo que deriva en un mal diagnóstico y un inadecuado tratamiento.
  - Las víctimas a las que se les realiza una evaluación psiquiátrica, con medicación y medidas de internamiento, no se les reporta mejoría alguna respecto de su situación de vulnerabilidad. ○ Las familias deben asumir los costos por concepto de traslados, estadías y medicamentos.
  - Los tratamientos que se les dan a las víctimas no tienen continuidad, los diferentes especialistas en salud que atendieron los casos, no tienen acceso a las historia clínicas de las víctimas, por lo que los tratamientos son discontinuos y sin armonía.
- ☞ A partir de este diagnóstico la Corte Constitucional señala dos elementos a tener en cuenta por el Gobierno Nacional a la hora de diseñar el programa de atención a víctimas que contenga las medidas de rehabilitación que estas necesitan:
- En primer lugar, la condición de víctima del conflicto armado exige acciones específicas y concretas por parte del Estado en la prestación de servicios de salud.
  - En segundo lugar, la necesidad de que en la prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado, se incluya la atención psicológica y psiquiátrica especializada e incorpore un enfoque psicosocial. Este enfoque, explica la Corte debe ser entendido desde una perspectiva restrictiva, en términos éticos y morales, más allá de las múltiples consideraciones técnicas que este pueda observar.
- ☞ El proyecto de “Ley de víctimas”, en lo que hace referencia a medidas de rehabilitación, se inclina por recoger el primero de los elementos señalados por la Corte Constitucional, sin embargo, sobre el segundo de estos no se pronuncia, dejando de lado uno de los elementos en que no solo la Corte, sino las organizaciones no gubernamentales con mayor experiencia en la atención de víctimas, han enunciado con mayor insistencia: el criterio ético en la intervención.
- ☞ Con base en todo lo anterior, el Área de Víctimas recomienda que en la fase de reglamentación de la Ley de Víctimas, en lo referente al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, sean discutidos y tenidos en cuenta los criterios que la Fundación Solivida ha detectado como fundamentales para poder realizar una atención psicosocial que se adapte a las necesidades sociales, jurídicas y psicológicas de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Dichos criterios son transcritos a continuación:
- **Opción ética:** Consiste en transformar la concepción del fenómeno del desplazamiento forzado como un problema para atender, en una oportunidad para tomar una opción ética de solidaridad, acogimiento y creatividad para integrar en condiciones de igualdad a los nuevos ciudadanos. Esto implica abandonar la idea de que el fenómeno de un sector marginado de la sociedad, y acoger la idea según la cual, en el tratamiento y atención que recibe la población desplazada está en juego el sentido mismo de nación del pueblo colombiano
  - **Reconocimiento de las redes primarias de apoyo:** Las víctimas del conflicto armado en Colombia, que quedaron en situación de desamparo después del suceso violento, recurrieron a redes primarias de apoyo. La regla general es que el Estado colombiano, por múltiples razones, no ha respondido a sus necesidades de atención inmediata tras el suceso violento. Ante dicha situación, las víctimas han recurrido a redes conformadas por personas que, al igual que ellas, se encuentran en condiciones de precariedad. Esta situación ha traído efectos tanto negativos como positivos. En algunos casos, por la prolongada inasistencia del Estado, estas redes primarias se agotaron y los vínculos de solidaridad se perdieron. En otros, las redes y los vínculos se fortalecieron logrando establecer procesos de autogestión de resolución de necesidades básicas. Cuando se realiza una

intervención con enfoque psicosocial es fundamental el reconocimiento de la situación actual de estas redes de apoyo y de los vínculos sociales con los que cuenta la víctima para la reconstrucción de su proyecto de vida.

- **Proximidad y horizontalidad:** Por un lado, la intervención debe aproximarse a las víctimas construyendo vínculos confiables que sean cercanos (física y simbólicamente); por otro lado, se debe realizar entre prójimos, entre iguales, de ahí que los funcionarios que realicen la intervención estén

dispuestos a escuchar y entender las necesidades de la víctima, y no simplemente a enseñarle cuales deben ser sus necesidades.

- **Gratuidad del servicio:** Las víctimas del conflicto no pueden asumir la carga económica de la prestación del servicio, de hacerlo, se está construyendo un obstáculo para el acercamiento al servicio.
- **Respeto de la diferencia cultural y ejercicios de traducción con las instituciones:** Las víctimas del conflicto armado mayoritariamente poseen lenguajes diferentes al lenguaje urbano institucional. Es preciso respetar esas diferencias culturales y hacer los ejercicios de traducción pertinentes para que puedan comprender y hacer sentido de las diferentes opciones que tienen para la reconstrucción de su proyecto de vida.
- **Lucha contra la estigmatización:** De acuerdo a los contextos, sobre las víctimas de los conflictos armados recaen estigmas, los cuales se convierten en obstáculos fundamentales para la construcción de un nuevo proyecto de vida. Por ello, las intervenciones deben consolidar estrategias dirigidas no solo a la población víctima sino a la población receptora para que realice procesos de integración de las víctimas que logren desestructurar los mencionados estigmas.
- **Identificación de necesidades:** La intervención debe tener la capacidad de distinguir entre necesidades sociales, psicológicas y jurídicas, y a su vez, tener la capacidad de responder a cada una de ellas. Respecto de las primeras, es preciso advertir que la satisfacción de estas puede contribuir efectivamente en el proceso de alivio de las segundas. Respecto de las necesidades psicológicas se debe partir de que el impacto en la salud mental de las víctimas depende de 1) el impacto social, económico, cultural y de salud que tenga el desplazamiento; 2) el impacto sobre las redes sociales de apoyo en el lugar de procedencia y en el lugar de destino; y 3) la capacidad o dificultad que tengan las víctimas de dar sentido a lo que ha ocurrido. Finalmente, respecto de las necesidades jurídicas, se establece que más allá de la prestación concreta de servicios jurídicos implica la vinculación a un sentido de pertenencia a la comunidad nacional y el acceso a las oportunidades materiales y sociales de que dispone la sociedad.
- **Permanencia de la atención:** Dado que las víctimas han sido despojadas de sus redes primarias de apoyo, o con el paso del tiempo estas se han desgastado, es preciso que la atención que se preste sea permanente. De esta manera se combate el sentimiento de desamparo que constantemente

acompaña a la víctima.

204

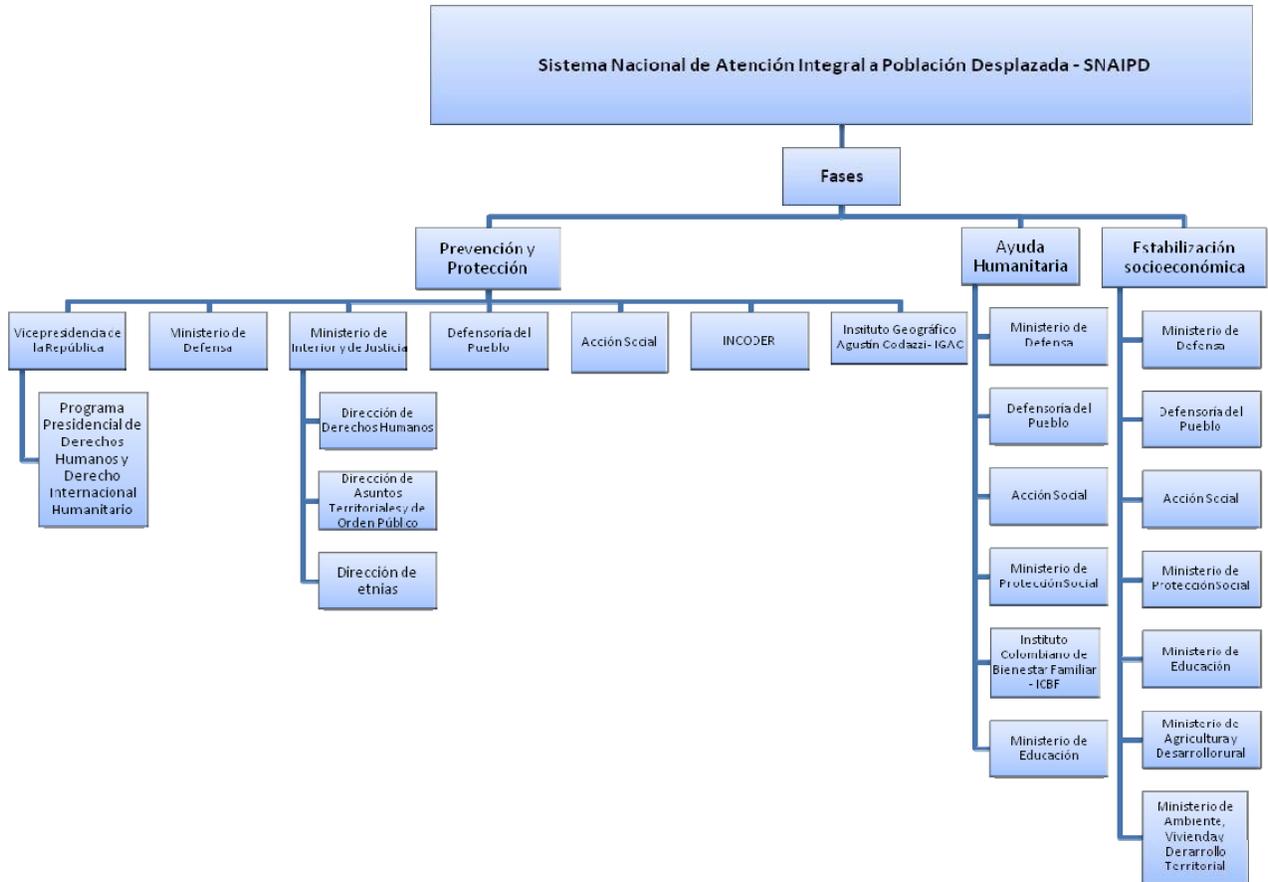
## **7. Anexos: Arquitectura institucional de la oferta estatal de atención a víctimas en Colombia**

### **7.1 Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada**

i. Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada<sup>420</sup>

---

<sup>420</sup> Para un análisis más detallado según las fases de la atención, ver: Betty Pedraza y Darío Fajardo, *Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al estado de cosas inconstitucional*, CODHES, Bogotá, 2009.



ii. Competencias legales en el componente de rehabilitación



### 2.7.2 Ley 975 de 2005

#### i. Sistema de Atención a Víctimas



ii. Competencias legales en el componente de rehabilitación





## CENTRO MEDIACIÓN

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

### VÍAS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de sus objetivos el CITpax emplea las siguientes vías:

#### • **Nuevas formas de diplomacia y acciones de paz.**

En contextos donde las vías oficiales son insuficientes o se encuentran bloqueadas, CITpax facilita la transformación de conflictos mediante el establecimiento de contactos y la creación de espacios de diálogo con el fin de crear confianza entre las partes, acercar sus posiciones, desbloquear las vías de comunicación, buscar soluciones y alternativas a conflictos concretos y hacer propuestas de fortalecimiento institucional y cambio social que contribuyan a la consolidación de la paz. Para ello, CITpax trabaja con actores no oficiales con capacidad de influencia en quienes toman las decisiones (diplomacia de segunda vía), así como con los diferentes sectores de la sociedad civil y de los colectivos afectados por los conflictos, incluyendo las comunidades locales y las organizaciones de víctimas. El objetivo final de las iniciativas de mediación en múltiples vías es transitar hacia las vías oficiales con propuestas sólidas y tener un impacto en las decisiones en ese nivel.

#### • **Capacitación, análisis e investigación para la paz.**

Con el fin de contribuir a la mejora de las capacidades de mediación, prevención, transformación y resolución de conflictos, así como de enriquecer las posiciones y actuaciones de las partes enfrentadas y de la comunidad internacional a favor de procesos de paz, el CITpax trabaja en colaboración con gobiernos e instituciones públicas así como las organizaciones de la sociedad civil. En estos procesos, CITpax elabora estudios y análisis orientados a la acción, organiza seminarios y conferencias sobre políticas públicas en temas relacionados con la gestión de crisis y la consolidación de la paz, promueve el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, emprende actividades de formación especializada y fomenta la creación de redes de colaboración con organizaciones similares.

## PROGRAMAS

Las actividades y proyectos del CITpax se enmarcan en cuatro programas: tres de carácter geográfico (Oriente Medio y Mediterráneo, América Latina y Eurasia); y uno de carácter temático, gestión de crisis y consolidación de la paz.

### Programa de Oriente Medio y Mediterráneo

El programa pretende contribuir al desarrollo de marcos de cooperación en Oriente Medio para superar la fragmentada realidad y proporcionar nuevas iniciativas en la región. Trabajamos activamente en el campo de la diplomacia privada y la diplomacia de segunda vía con el fin de

## INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ (CITpax) ACTIVA

promover el entendimiento y restablecer la confianza entre las distintas partes en conflicto, así como para desarrollar alternativas y propuestas de acercamiento entre negociadores y con representantes políticos. Asimismo, a través de la difusión de publicaciones, informes y artículos, pretendemos influir positivamente en los procesos oficiales de toma de decisiones. CITpax cree que la sociedad civil puede y debe jugar un papel crucial en el proceso del estado y la construcción de la paz, y por ello trabaja con un amplio abanico de socios en la región con este objetivo en mente.

[www.citpax.org](http://www.citpax.org)

#### Líneas de acción:

- Cooperación y estabilidad regional en Oriente Medio
- Cuestiones esenciales en el conflicto Árabe-Israelí
- El papel de la UE en Oriente Medio
- Buen gobierno y sociedad civil

### Programa de América Latina

Con el Programa de América Latina, el CITpax promueve el diálogo para construir consensos, realiza misiones al terreno para identificar y contribuir a encontrar soluciones a asuntos problemáticos en zonas de tensión y lleva a cabo una labor de investigación política sobre riesgos que podrían afectar la estabilidad democrática en Latinoamérica. Para lograr sus objetivos, el Programa despliega sus actividades, por una parte, a través de la promoción de iniciativas para la construcción de la confianza y la comprensión en torno a los principales asuntos relacionados con los conflictos inter e intra nacionales en la región. Y por otra, mediante la elaboración de informes especiales y estudios ad hoc, que nutren un sistema de alertas tempranas con el que hace un seguimiento detallado a los asuntos que constituyen o pueden constituir fuentes de tensión y conflicto en la región. Además, el CITpax examina experiencias regionales pasadas con el objeto de identificar lecciones prácticas para promover iniciativas de diálogo político y la prevención de conflictos.

#### Líneas de acción:

- Alternativas al conflicto colombiano
- Liderazgos políticos e integración regional
- Fronteras en conflicto y relaciones de vecindad
- Interculturalidad y conflicto en América Latina

### Programa de Eurasia

El programa realiza acciones de seguimiento de procesos de negociación y de apoyo a la celebración de acuerdos de paz en Europa y Asia, así como de

supervisión de la aplicación de los compromisos adquiridos. Contribuye con iniciativas prácticas a la construcción y consolidación de una paz duradera en sociedades que, al menos formalmente, han superado un conflicto violento y apoya la formulación de estrategias y medidas innovadoras para prevenir conflictos potenciales, abordando sus causas y procurando identificar intereses comunes entre actores políticos y el resto de la sociedad. Asimismo, favorece la mejora de la acción internacional en situaciones de crisis en esta región, con especial atención a la puesta en marcha de nuevos medios civiles de gestión de crisis, y a su coordinación con los militares y promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas para consolidar la paz.

#### Líneas de acción:

- Afganistán: consolidación de la paz y buen gobierno
- Cáucaso: conflictos sobre identidad nacional y distribución territorial del poder

### Programa de gestión de crisis y consolidación de la paz

El programa temático contribuye con iniciativas prácticas al análisis y diseño de herramientas, estrategias y medidas innovadoras para la prevención de conflictos. Asimismo, favorece la puesta en marcha de nuevos medios de gestión de crisis, de acuerdo con un enfoque integral que prioriza la coordinación entre medios civiles y militares. Se presta especial atención a la utilización de la mediación y el diálogo como herramientas para la transformación de conflictos y la restauración de la confianza entre las partes. Sobre la base de la relación existente entre democracia y paz, se promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas como factor de consolidación de la paz. Tiende a la realización de los fines de la seguridad humana y, en particular, aquellos que preserven la vigencia de los derechos humanos básicos en cualquier situación. Se presta especial atención al seguimiento de la actuación de las organizaciones internacionales en el área de la gestión de crisis, en particular de la Unión Europea.

#### Líneas de acción:

- Acción exterior de la UE
- Desarrollo de capacidades de mediación
- Respuestas internacionales a situaciones de crisis: un enfoque integrado

## ESTRUCTURA Y PERSONAL

Shlomo Ben-Ami, Vicepresidente Ejecutivo  
Emilio Cassinello, Director General

### Programa de Oriente Medio y Mediterráneo

John Bell, Director  
Tamara El Khoury, Gestora de proyectos

### Programa de América

**Latina** Pedro Medellín, Director  
Patricia Pérez-Gómez, Coordinadora de proyectos  
Alba Marcellán, Gestora del proyecto de

Colombia  
Laura Kalfon, Asistente de proyectos

### Programa de Eurasia

Álvaro García Ormaechea, Coordinador de proyectos

### Programa de gestión de crisis y consolidación de la paz

Javier Olivares, Gestor de proyectos

### Operaciones

Nuria Ayarra, Responsable de comunicación  
Cristina Blanca, Responsable de eventos y logística

Olga Hornero, Responsable de administración

### Representantes en el extranjero

Claudia Medina, Directora del Observatorio DDR, Justicia y Paz, Colombia

### Asesores externos

Luis Peral, Asesor y facilitador asociado  
Antje Herrberg, Facilitadora asociada

**CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ (CITpax) MEDIACIÓN ACTIVA**  
([www.citpax.org](http://www.citpax.org))

## Patronos:



Excmo. Ayuntamiento de Toledo



Trinidad Jiménez, Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España  
Carme Chacón, Ministra de Defensa, España  
Emiliano García-Page, Alcalde de Toledo, España

Shlomo Ben-Ami, ex Ministro de Asuntos Exteriores, Israel  
Emilio Gilolmo, Presidente, CITpax. Patrono, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón  
Diego Hidalgo Schnur, Presidente, FRIDE, España  
Gregorio Marañón, Presidente, Comisión Ejecutiva de la Ortega-Marañón, España  
Nabil Shaath, ex Viceprimer Ministro, Autoridad Nacional Palestina  
Carlos Westendorp, Secretario General, Club de Madrid; ex Ministro de Asuntos Exteriores, España

## Consejo Asesor:

Assia Bensalah Alaoui, Embajadora en misión especial, Marruecos  
Emma Bonino, ex Miembro del parlamento Europeo, ex Comisaria UE de Pesca, Consumo y Ayuda Humanitaria (ECHO), ex Ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos y Vicepresidenta del Senado, Italia  
Baltasar Garzón, Magistrado-Juez, Audiencia Nacional, España; Asesor Fiscalía, Corte Penal Internacional  
Rosario Green\*, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, México  
Bernard Kouchner, ex Ministro de Asuntos Exteriores y Asuntos Europeos, Francia  
Juan Manuel Santos\*, Presidente de la República, Colombia  
Federico Mayor Zaragoza, Presidente, Fundación Cultura de Paz y ex Director General, UNESCO  
Pierre Schori, ex Ministro de Cooperación Internacional, Asilo y Migración, Suecia  
Francesc Vendrell, ex Enviado especial de la Unión Europea a Afganistán

\* de baja temporal mientras desempeñan cargos públicos

**Consejo Asesor Empresarial:**  
**Socios Estratégicos:**



**Socios de Proyecto:**

URÍA MENÉNDEZ







# OBSERVATORIO INTERNACIONAL

DDR - Ley de Justicia y Paz



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

isbn978-84-694-9439-4

Observatorio sobre DDR y Ley de Justicia y Paz  
Calle 79 B N°8 - 11. Bogotá. Colombia  
Tel.: +57 1 317 81 34  
Mail: [info@citpaxobservatorio.org](mailto:info@citpaxobservatorio.org)  
Web: [www.citpaxobservatorio.org](http://www.citpaxobservatorio.org)