



La **Justicia Transicional**
en **Colombia:**
UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN

INFORME
OBSERVATORIO
JUSTICIA TRANSICIONAL
2005-2010

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

Procurador General de la Nación

MARIO GONZÁLEZ VARGAS

Procurador Delegado Preventivo en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos

PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA

Procuradora Delegada para el Ministerio Público en lo Penal

SAÚL EMIR RAMÍREZ QUESADA

Coordinador Observatorio Justicia Transicional

Este documento fue elaborado por:

Mario González Vargas	Procurador Delegado Preventivo DDHH y Asuntos Étnicos
Hernando Aníbal García Dueñas	Coordinador Nacional Procuradurías Judiciales Penales de Justicia y Paz
Saúl Emir Ramírez Quesada	Coordinador Justicia Transicional
Gustavo Garcés Escobar	Asesor de Justicia Transicional
Mariano Useche Losada	Consultor
Carolina Estepa Becerra	Consultora
Hugo Rúa Rodríguez	Consultor
Luis Carlos Toledo Ruiz	Coordinador del Centro Único de Atención a Víctimas
Rómulo Murillo Rubiano	Coordinador Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios
Germán Quiñónez Gómez	Coordinador Grupo Desplazamiento Forzado y Refugio

© Procuraduría General de la Nación
Carrera 5a. No. 15-60 Bogotá D.C.

Primera edición: julio de 2011.

Todos los derechos reservados y se acoje en un todo a la Ley 23 de 1982, artículo 32.

ISBN 958-

Editor: Universidad Libre de Colombia.

Diseño carátula, concepto gráfico y armada digital: Diana Guayara V. - dianaguayara@gmail.com

Producción: Alvi Impresores Ltda. - Tel.: 2501584 - alvimpresores@yahoo.es

® Impreso en Colombia - Printed in Colombia.

CONTENIDO

PARTE 1 LA POLÍTICA DE DESMOVILIZACIÓN

1.	LA POLÍTICA DE DESMOVILIZACIÓN	25
1.1	El ciclo de la desmovilización	27
1.2	Mujeres y hombres desmovilizados	30
1.3	Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes	31
1.4	Impacto de las desmovilizaciones en la seguridad	33
1.4.1	Antioquia	34
1.4.2	Cesar	35
1.4.3	Meta	37
1.4.4	Santander	38
1.4.5	Tolima	38
1.4.6	Valle del Cauca	39
1.4.7	Bogotá D.C.	40
1.4.8	Cundinamarca	41
1.4.9	Atlántico	41
1.4.10	Bolívar	42
1.5	Desmovilizados capturados y muertos	44
1.6	Conclusiones	44
1.7	Recomendaciones relacionadas con la política de desmovilización	47
2.	EL DESARME	48
2.1	El desarme en la desmovilización	48
2.1.1	Armas, municiones y material de intendencia entregados por los desmovilizados	49
2.1.2	El desarme en los programas de convivencia ciudadana	50
2.1.3	Los resultados de los programas de desarme de la población civil promovidos por las autoridades municipales y departamentales	51
2.2	Conclusiones relacionadas con el desarme	54
2.3	Recomendaciones relacionadas con el desarme	55
3.	LA REINTEGRACIÓN	56
3.1	El ciclo de la reintegración	56
3.2	Panorama general de resultados del proceso de reintegración	60

3.2.1	Salud	62
3.2.2	Educación	63
3.2.3	La reintegración económica: Información General por departamentos	66
3.2.4	La reintegración económica: la muestra de proyectos productivos por departamentos	77
3.2.4.1	Antioquia	77
3.2.4.2	Cesar	78
3.2.4.3	Meta	80
3.2.4.4	Tolima	80
3.2.4.5	Santander	83
3.2.4.6	Bolívar	84
3.2.4.7	Valle del Cauca	84
3.2.4.8	Atlántico	85
3.3	Conclusiones generales sobre reintegración	86
3.4	Conclusiones específicas sobre reintegración económica	88
3.5	Recomendaciones generales sobre reintegración	90
3.6	Recomendaciones específicas sobre reintegración económica	91

PARTE 2

LA POLÍTICA DE DESMOVILIZACIÓN, DESARME Y REINTEGRACIÓN

1.	SITUACIÓN DE LOS DESMOVILIZADOS NO POSTULADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL A LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ	94
2.	SITUACIÓN LEGAL DE LOS POSTULADOS SOMETIDOS AL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ	97
3.	SITUACIÓN DE LOS POSTULADOS DE JUSTICIA Y PAZ PRIVADOS DE LIBERTAD	99
3.1	Condiciones de seguridad	99
3.2	Trato recibido por el INPEC y deficiencias en la infraestructura de los establecimientos carcelarios	100
3.3	Hacinamiento en los establecimientos carcelarios	102
3.4	Negación de acceso a otros postulados que tienen información sobre casos a confesar y limitación en las visitas	103
4.	CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN CARCELARIA Y LEGAL DE LOS DESMOVILIZADOS EN EL MARCO DE LA LEY 975 DE 2005	103

PARTE 3

EL DERECHO A LA JUSTICIA, LA VERDAD Y LA REPARACION

INFORME
OBSERVATORIO
JUSTICIA TRANSICIONAL
2005-2010

1.	EL DERECHO A LA JUSTICIA Y EL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ	108
1.1	El proceso penal de Justicia y Paz	108
1.2	Renuencia de los postulados para acudir al proceso de Justicia y Paz	108
1.3	Estructuración de las Salas de Conocimiento de Justicia y Paz	110
1.4	Imputaciones parciales	113
1.5	Acceso a la información a cargo de la Fiscalía General de la Nación	115
1.6	Transmisión de las diligencias	118
1.7	Representación judicial de las víctimas en el proceso de Justicia y Paz	119
1.8	Representación de las víctimas en perspectiva de reparación colectiva	120
1.9	Jornadas de atención de víctimas	123
1.10	La Defensoría Pública	124
1.11	Violencia de género del conflicto armado en el proceso de Justicia y Paz	125
2.	EL DERECHO A LA VERDAD	127
2.1	La confesión de los desmovilizados sometidos a la Ley de Justicia y Paz	127
2.2	La extradición de jefes paramilitares y el impacto en la verdad	130
2.3	Memoria histórica y protección de archivos	131
2.3.1	Informes de casos emblemáticos	131
2.3.2	La protección de archivos de la memoria histórica	133
2.4	Conclusiones y recomendaciones	137
3.	DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL	137
3.1	La reparación integral en el proceso de Justicia y Paz	138
3.1.1	La sentencia sobre la masacre de Mampuján	138
3.1.1.1	Hechos	138
3.1.1.2	Contenido de la sentencia	139
3.1.1.3	Observaciones de la Procuraduría	142
3.1.1.4	Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sobre el caso Mampuján	143
3.1.2	Sentencia de Jorge Iván Laverde Zapata, alias El Iguano	144
3.1.2.1	Desarrollo Incidente de Reparación Integral	145
3.1.2.2	Medidas de reparación solicitadas	146
3.1.2.3	Sentencia condenatoria	148
3.2	La reparación individual por vía administrativa	149

3.2.1	Número de solicitudes recibidas, solicitudes admitidas, número de solicitudes rechazadas	150
3.2.2	Acciones de tutela impetradas y falladas favorablemente a las víctimas	151
3.2.3	Delitos que se han reparado	155
3.2.4	Presupuesto ejecutado	157
3.2.5	Número de solicitudes que no se tramitaron dentro del término y fecha en la que se espera terminar el trámite de las solicitudes pendientes	159
3.2.6	Recurso humano destinado para ejecutar el PRI y el promedio diario de solicitudes que se resuelven	160
3.2.7	Conclusiones y recomendaciones	160
3.3	Restitución de tierras	164

PARTE 4

LA PROTECCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

1.	PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	170
1.1	El Decreto 1737 de 2010	173
1.2	Evaluación del Programa de protección a víctimas del conflicto armado	175
1.3	Recomendaciones al Ministerio del Interior y de Justicia	178
2	EL MODELO DE ATENCIÓN INTERINSTITUCIONAL A VÍCTIMAS	178

PRESENTACIÓN

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función preventiva, creó en el mes de febrero de 2010 el Observatorio de Justicia Transicional con el fin de contribuir a la realización de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y al fortalecimiento de la política estatal de desarme, desmovilización, reintegración, lucha contra la impunidad, verdad, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Hoy, en cumplimiento de la tarea impuesta, y gracias a las funcionarias, funcionarios y consultores de la Procuraduría y demás personas e instituciones que contribuyeron con sus informes y apoyo, a quienes expresamos nuestros agradecimientos, presentamos el primer gran Informe titulado *LA JUSTICIA TRANSICIONAL: UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN*, que presenta una evaluación sobre los aspectos más importantes de la justicia transicional colombiana, proceso que, dada su complejidad y alcance, es referente necesario para otros pueblos que tengan que enfrentarse al dilema de cómo hacer la paz con actores armados sin sacrificar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La Ley 975 de 2005, más conocida como la Ley de Justicia y Paz, junto con la nueva ley por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, se constituyen en la espina dorsal del proceso transicional más ambicioso que hasta

la fecha se haya concebido. Estos instrumentos legales conjugan el interés de los actores armados implicados en hechos atroces, no susceptibles de amnistía o indulto, a desmovilizarse, con los intereses de la sociedad y las víctimas de saber lo que pasó, de que los victimarios sean juzgados y de que las víctimas sean asistidas y reparadas integralmente.

La implementación de la Ley 975 de 2005 no ha estado exenta de improvisaciones y obstáculos que han llevado a que su aplicación haya sido traumática y a que se dude de sus bondades. Sin embargo, sus avances son notorios, entre los que se resalta la desarticulación de las autodenominadas Autodefensas Unidas de Colombia, una organización armada ilegal de cerca de treinta mil hombres; la visibilización de las víctimas, la ubicación de fosas comunes y el procesamiento penal y disciplinario de agentes estatales que apoyaron u omitieron sus deberes, favoreciendo el accionar de esta organización irregular.

Tras los esfuerzos de promoción, estímulo y presión militar de la Fuerza Pública, el total de miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, acogidos a la política de desmovilización, desde el 7 de agosto de 2002 al 31 de diciembre de 2010, ascendía a 54.811 personas, 31.810 desmovilizados colectivamente, equivalente al 58% de las desmovilizaciones, de los cuales 31.671 pertenecían a las AUC. Entre tanto, 23.001 son desmovilizados individualmente, equivalente al 42% de las desmovilizaciones.

De conformidad con la información reportada por la Policía Nacional, entre el año 2003 y noviembre de 2010, habían sido capturados 6.537 desmovilizados y muertos 2.459, siendo la zona metropolitana del Valle del Aburrá la que registró el mayor número de capturas, con 969, equivalente al 15%, seguida del Departamento de Córdoba, con 557 capturas. Si se tiene en cuenta que, según el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado y la Consejería para la Reintegración, para el 27 de diciembre de 2010 se desmovilizaron 54.806 personas, esto significa que por lo menos el 11,8% de los desmovilizados incurrió en acciones criminales. También se puede concluir, con base en las cifras suministradas, que por lo menos el 4,5% de los desmovilizados han sido asesinados; la zona metropolitana del Valle de Aburrá fue la que presentó el mayor número de desmovilizados

muertos, con 378, seguida por los Departamentos de Córdoba, Cesar y Antioquia.

El paulatino deterioro de la seguridad en Colombia, como se reseña en el Informe, es reflejo, entre otras razones, de la falta de consolidación de la presencia estatal en los territorios que ocuparon los desmovilizados, a tal punto que han servido de caldo de cultivo de las llamadas, desde el Gobierno, bandas criminales, más conocidas como las BACRIM. Organizaciones que heredaron el accionar delictivo de las AUC, replicando nuevamente sus acciones: narcotráfico, reclutamiento ilegal, homicidios, control territorial y desplazamiento.

Otra de las razones del deterioro de la seguridad es la ausencia de una política pública de desarme ciudadano. Paradójicamente, la política sobre tenencia y porte de armas riñe con los programas de convivencia ciudadana en los que se promueve la prescindencia de todo tipo de armas. Las campañas de desarme ciudadano son iniciativas de alcaldes y gobernadores, con respaldo de la Policía Nacional, como fuerza armada civil. En realidad, estas campañas no tienen el efecto de evitar las posibilidades de agresión letal entre la población y de neutralizar la capacidad de daño de la delincuencia común, individual y organizada, que por desgracia pulula en comunas, localidades y barrios de las grandes ciudades del país.

En lo que se refiere a la reintegración, la Procuraduría solicitó a la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) cifras de participantes **ACTIVOS**¹ en los programas de reintegración, siéndole suministrada información con fecha de corte a marzo de 2010. Según esa información, sólo 30.698 personas se consideraban **ACTIVAS** en el proceso de reintegración, pero sólo tenían Ruta Psicosocial 28.607 de ellas. Asimismo, en relación con los desmovilizados que no participan en la reintegración, la cifra ascendía en esa fecha a 22.640 personas.

La cobertura de los servicios básicos de salud y educación para los desmovilizados activos y sus núcleos familiares (y probablemente No

¹ La Consejería Presidencial para la Reintegración define al participante activo como el desmovilizado que está participando en el proceso de reintegración y que ha asistido a alguna actividad programada en su ruta de reintegración por la ACR en los últimos tres meses, previos al mes de análisis.

Activos no identificados como desmovilizados) es total y adecuada en los niveles ofrecidos por el POS, en todo el país. Incluso, hay superávit de cupos asignados por el gobierno nacional. Adicionalmente, las coberturas No-POS y otras del tercer nivel de atención son cubiertas con fondos administrados por los departamentos, con fondos propios de la Alta Consejería para la Reintegración y, a menudo, con los aportados de manera directa por los cooperantes internacionales del proceso. Esto es un logro importante del proceso de reintegración que tiene garantía de sostenibilidad, pues su provisión forma parte del Plan de Desarrollo de cada municipio que ejerce la cobertura. De todas maneras, hay que mencionar que esta política se insertó dentro de la tendencia ordinaria de ampliación de cobertura de estos derechos constitucionales para toda la población.

Es preocupante que la mayor parte de los proyectos productivos que adelantan los desmovilizados no tiene garantizada su sostenibilidad y funcionan en los lugares de residencia de los participantes en entornos físicos y sociales difíciles (barriadas “subnormales”), bajo la acechanza de otros sectores de población en condiciones de mayor vulnerabilidad que los mismos desmovilizados, y con acceso precario al agua potable y a los servicios básicos.

La baja rentabilidad de los negocios obliga al participante a combinarlos con otras actividades, entre ellas, el mototaxismo, opción común en departamentos como Bolívar, Cesar y Atlántico, o en la prestación de servicios personales en barrios de estrato alto. Esta inestabilidad o precariedad de la rentabilidad de los negocios induce a la movilidad del participante dentro de la ciudad, buscando la oportunidad de mejorar sus ventas, de proveerse de mayor seguridad o de reducir los gastos de arriendo y manutención, transporte, etc.

En contraste, la baja rentabilidad de los negocios también tiende a ser compensada con los ingresos que, por concepto de Apoyo a la Reintegración, pueden percibir los participantes que cumplen unos mínimos de asistencia a las sesiones psicosociales o a los cursos de capacitación en toda clase de materias económicas, sociales, culturales y lúdicas, que a veces son presentadas en la prensa equivocadamente por la publicidad de la Alta Consejería, como “graduaciones del proceso

de reintegración”, pese a que no hay “graduados” de la reintegración, pues para serlo, es decir, para cesar en la condición de desmovilizado, es preciso que haya una decisión administrativa que lo determine. Se “gradúan” en cursos específicos. Esos mensajes ambiguos no convienen a la credibilidad del proceso de reintegración entre la opinión ciudadana en general.

Todas esas observaciones dejan la sensación que el proceso de reintegración, en algunos lugares como los mencionados, está contribuyendo a replicar la informalidad en esta población, puesto que el perfil de su actividad económica es más concordante con el rebusque que con una fuente estable de ingresos mínimos. La reintegración en el rebusque y en la informalidad deterioran la confianza de quienes aspiran a emprender una nueva vida de paz y prosperidad por ese camino y decepciona a quienes están todavía en la ilegalidad armada, pero contemplan la perspectiva de desmovilizarse en vista de la promoción de que está siendo objeto la política.

En lo que respecta a la eficacia de la política de proyectos productivos, hay más interrogantes que certezas sobre sus logros. Según los datos entregados por la ACR a la Procuraduría, no hay claridad acerca del estado actual del 45,9% del total de planes de negocio desembolsados, que corresponden al 59,5% de beneficiarios y al 48,4% del total del monto desembolsado.

En relación con la generación de empleo en 2007, se lograron 152 colocaciones en empleos semicalificados y no calificados. En 2008, se reportaron 595 colocaciones, en tres modalidades: destajo (88), indefinidos (171) y término fijo (336). Con menos de un salario mínimo, hay 120 participantes, con el salario mínimo 282, con más de un salario mínimo 187 y con más de dos salarios mínimos seis participantes. En 2009 se dieron 361 colocaciones y, en lo observado, en 2010 se presentaron 764 colocaciones.

La frecuente modificación de las estructuras de bases de datos entregadas por la ACR, y los consiguientes problemas de validación de las mismas, dificulta una evaluación fidedigna acerca del estado de colocaciones, ya que la categoría de modalidad de empleo la encontramos en los datos correspondientes a 2008, pero en 2009 y 2010 no existe ese campo.

Es claro que las cifras de empleo siguen quedándose cortas frente al número de beneficiarios que podrían acceder a las políticas de empleo de la ACR. Se evidenció que la ACR sabe de beneficiarios que son empleados en actividades riesgosas o prohibidas para los participantes activos beneficiarios, como es el caso de las empresas de vigilancia (un celador y cuatro vigilantes en 2008, un guarda en 2009 y dos *dealers* de casino, ocho guardas y 10 vigilantes en 2010).

La Procuraduría es consciente de los retos y dificultades que tiene la ACR para lograr colocaciones de empleos a los participantes activos, dadas las condiciones especiales de esta población, y el resquemor o desconfianza que éstos pueden generar en algunos círculos de trabajadores, lo cual incrementa las negativas a enrolar a los participantes en grandes empresas.

Lamentablemente, la ACR no ha fijado los criterios para establecer cuándo termina el proceso de reintegración de los desmovilizados, extendiéndose indefinidamente en el tiempo.

En relación con los desmovilizados no postulados, preocupa a la Procuraduría que la solución planteada en la Ley 1424 de 2010 traerá enormes dificultades en su aplicación y podrá llevar a resultados paradójicos, pues mientras los desmovilizados postulados que cometieron graves crímenes podrán recibir penas que oscilan entre los cinco y los ocho años, los desmovilizados objeto de la Ley 1424 podrán recibir penas que oscilarían entre ocho y dieciocho años.

Ante el imperativo judicial que todos los desmovilizados deban ser investigados y juzgados, la Procuraduría considera que la solución más pertinente hubiese sido la de someter a todos los desmovilizados al proceso consagrado en la Ley de Justicia y Paz, estableciendo la suspensión condicional de la pena y las órdenes de captura para quienes sólo incurrieron en los delitos de que se ocupa la Ley 1424 de 2010.

La solución planteada en la Ley 1424 de 2010 agravará la congestión judicial. La Justicia ordinaria tendrá que investigar y juzgar a los cerca de 19.000 desmovilizados en un proceso en que el Estado tendrá que probar los crímenes que se vayan a imputar, y no como ocurre con el proceso de Justicia y Paz, en el que los crímenes que se imputan, parten

de la confesión total que hacen los postulados. En conclusión, podemos estar a las puertas de una impunidad mayor, al no contarse con la capacidad para investigar y juzgar.

Ahora bien, esta solución también tendría que aplicarse a los cerca de 23.000 desmovilizados de los grupos de guerrilla, pues no tendría fundamento alguno que las víctimas de estas organizaciones no tuvieran derecho a la verdad, justicia y reparación. De ser esto así, tendríamos víctimas con mejor derecho que otras, en contravía de los principios de igualdad y no discriminación.

En relación con los postulados privados de libertad, se observa que se encuentran en condiciones de inseguridad jurídica, precarias condiciones de seguridad física, privados de libertad en establecimientos distantes de la zona donde operaron los bloques o frentes. Asimismo, se presenta hacinamiento, falta de adecuación de los sitios donde son recluidos y traslados en condiciones inhumanas. También son llevados a diligencias judiciales sin darles descanso, y se encuentra ausencia de programas integrales para garantizar la resocialización de los postulados privados de la libertad.

Una de las facetas más exitosas del proceso de paz con la AUC ha sido la contribución que los desmovilizados postulados a justicia y paz han hecho a la verdad. La Fiscalía General de la Nación informó que, a 31 de diciembre de 2010, se habían documentado 1.614 masacres, 173.618 homicidios, 3.557 casos de reclutamiento de menores, 34.740 desapariciones forzadas, 77.180 casos de desplazamiento forzado y 3.611 casos de secuestro, entre otros crímenes.

La Ley de Justicia y Paz ha incidido decisivamente para que se haya avanzado en la ubicación de los cuerpos de personas desaparecidas. La Fiscalía informó que, a 31 de diciembre de 2009, fueron exhumadas 3.079 fosas comunes. De igual forma, fueron encontrados 3.763 cadáveres, de los cuales 1.384 fueron plenamente identificados y 1.295 entregados a familiares.

Por último, la obligación que tienen los desmovilizados sometidos a la Ley de Justicia y Paz de decir toda la verdad, en relación con los delitos cometidos, ha permitido a la Fiscalía compulsar a la Justicia ordinaria

429 casos contra políticos, 35 contra miembros de las Fuerzas Armadas y 155 casos contra otros servidores públicos.

El deber de memoria a cargo del Estado ha tenido algunos avances que se reflejan especialmente en las investigaciones adelantadas por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, a través de su Área de Memoria Histórica y, por otra parte, por el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, pese a los avances reseñados, las instituciones estatales, durante estos cinco años, no han asumido las responsabilidades que les conciernen en desarrollo del deber de memoria. Con base en los informes presentados por las entidades públicas, y las visitas que se realizaron para corroborar o desvirtuar las afirmaciones sobre la situación de los archivos de la memoria histórica y, en especial, los relacionados con el conflicto armado, la Procuraduría observó que las entidades estatales aún no se han apropiado del deber de memoria histórica y que los archivos corren grave riesgo de desaparecer o de ser afectados por agentes medio ambientales. De igual forma, las entidades no tienen los procedimientos adecuados para garantizar el acceso de las víctimas y de la sociedad en general a los archivos de la memoria histórica, salvaguardando el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas de las víctimas de violencia sexual y de las niñas, niños y adolescentes víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

El Archivo General de la Nación, entidad rectora de la política de archivos del país, no ha impartido directrices a las entidades estatales y privadas con funciones públicas, de cómo cumplir con el deber de memoria y, por supuesto, las entidades con responsabilidades en el tema no han desarrollado tareas al respecto.

Transcurridos más de cinco años de expedida la Ley 975 de 2005, puede afirmarse que ninguna víctima ha sido reparada integralmente. En el campo judicial tan sólo han sido proferidas dos sentencias, las cuales han sido apeladas por los sujetos procesales.

En el campo administrativo, el Decreto 1290 de 2008, que establecía la reparación individual por vía administrativa, tan solo se ha ocupado del

componente indemnizatorio, dejando de lado los demás factores de la reparación integral. Asimismo, el Gobierno ha informado que también ha realizado acciones de restitución de tierras.

En lo que se refiere a la protección de víctimas del conflicto armado, se observó que el programa de protección no tiene criterios de género y de enfoque diferencial y, en consecuencia, no han sido incorporados en la operación del programa. Situación que no permite cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional y dar una respuesta específica a cada caso, sobre todo tratándose de mujeres, niños, mujeres víctimas de violencia sexual. La realidad es que las autoridades, en aplicación del artículo 25 del Decreto 1737 de 2010, referido a la asistencia inicial, han ubicado a grupos familiares, compuestos por mujeres, menores de edad (niños y adolescentes), en sitios que atentan contra la dignidad y respeto de los solicitantes de protección.

Es preocupante que algunos miembros del Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo (GTER) consideren que las víctimas solicitantes de protección deben tener una participación eficaz en el proceso, desconociendo que el programa de protección de Justicia y Paz sólo exige que la víctima se haya registrado como tal y que cuente con el aval del fiscal.

La Procuraduría General de la Nación sigue comprobando que no se da respuesta oportuna a los solicitantes de protección en lo que a implementación de medidas se refiere, dado que en algunos casos transcurren hasta dos meses sin que éstas hayan sido tomadas, situación que se ha hecho recurrente.

En lo que se refiere a la atención integral a las víctimas, ésta debe tener un enfoque diferencial y de género que permita abordar a las víctimas, según se trate de mujeres cabeza de hogar, mujeres víctimas de violencia sexual, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, discapacitados o grupos étnicos. De igual forma debe ser construida a partir de las capacidades de las instituciones y de las realidades regionales.

La atención psicosocial debe estar a cargo del Estado y, de manera especial, del Ministerio de la Protección Social. La responsabilidad no puede recaer en las organizaciones de la sociedad civil ni en dependencias de

la rama ejecutiva, como el Ministerio del Interior y de Justicia. Es necesario que dicho ministerio, en razón a sus competencias, adopte el tema de la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado como una política del Estado, con miras a establecer mecanismos de atención a las víctimas en todo el territorio colombiano.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

La Procuraduría General de la Nación registra con gran satisfacción la expedición de la Ley 1448 de 2011 de atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado y confía que con ésta y las nuevas instituciones que se crean, las víctimas puedan hacer realidad sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Varias de las preocupaciones de la Procuraduría General de la Nación, originadas en su afán porque las víctimas sean asistidas y reparadas con dignidad han tenido eco en el Gobierno Nacional y en los ponentes del proyecto. Es así como la Ley establece:

- Que la reparación debe ser fiscalmente sostenible.
- Que la reparación no puede excluir a las víctimas de agentes estatales.
- Que los familiares de miembros de grupos armados al margen de la ley también tienen derecho a la atención y a la reparación integral cuando han sido víctimas directas de violaciones a los derechos humanos o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- Que la asistencia humanitaria no puede ser considerada como reparación.
- Que debe establecerse un registro único de víctimas.
- Que la asistencia psicosocial de las víctimas del conflicto armado debe estar liderada por el Ministerio de la Protección Social.
- Que deben tomarse medidas para preservar los archivos de violaciones de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario y crearse el centro de la memoria histórica.
- Que deben tomarse medidas que garanticen un enfoque diferencial y de género de los programas de asistencia y protección de las víctimas del conflicto armado.

La ley de atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas conlleva el gran desafío de no convertirse en otra fuente de desilusión y desesperanza para las víctimas del conflicto armado, garantizando una reparación integral, oportuna y proporcional a los daños sufridos por las víctimas, la seguridad personal de las mismas, la orientación, atención y acompañamiento integral a estas personas y la restitución oportuna a las personas que se encuentren en estas condiciones.

La ley de víctimas y restitución de tierras da una gran responsabilidad al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República, al establecer la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en esta ley.

Esta comisión conformada por el Procurador General de la Nación o su delegado, quien la presidirá, el Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaría técnica, el Contralor General de la República o su delegado, y tres representantes de la sociedad civil deberá reunirse, por lo menos, una vez cada seis (6) meses y rendir un informe al Congreso de la República dentro del mes siguiente al inicio de legislatura de cada año.

El Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en el marco de sus funciones, trabajará con entereza para que esta Ley contribuya de manera decisiva a la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Sean estas consideraciones un aliciente para invitarlos a conocer el Informe.

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

PARTE

1

LA POLÍTICA DE DESMOVILIZACIÓN,
DESARME Y REINTEGRACIÓN

Colombia es uno de los pocos países en el que se ha desarrollado un plan de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en medio de la violencia armada que ejercen grupos armados organizados al margen de la ley (GAOMAL), con los cuales no se han logrado acuerdos de paz. Asimismo, es la primera vez que se realizan de forma paralela dos desmovilizaciones, una colectiva y otra individual.

Según el documento CONPES 3554 de 2008, los componentes del proceso de DDR, son:

Desarme y desmovilización

El desarme es la recolección, documentación, control y eliminación de armas de corto y largo alcance, explosivos y artillería pesada y liviana que utilizan miembros de grupos armados organizados al margen de la ley y, en algunos casos, la población civil. El desarme también incluye el desarrollo de programas de manejo responsable de armas.

La desmovilización consiste en el licenciamiento formal y controlado de miembros activos de fuerzas o grupos armados organizados al margen de la ley. La primera etapa de desmovilización consiste en la ubicación de quienes van a ser desmovilizados en zonas de concentración designadas o campamentos especiales diseñados para este propósito. La segunda etapa, la cual se conoce como reinserción, abarca el paquete de apoyo temporal entregado a los desmovilizados para su reubicación.

Reinserción

La reinserción consiste en la asistencia ofrecida a integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley durante la desmovilización pero antes del proceso de reintegración. A través de ésta se ejecutan medidas asistencialistas de corto plazo, que permiten cubrir las necesidades básicas inmediatas de los desmovilizados y sus familias, tales como pensión, alimentos, ropa, refugio, servicio médico, educación a corto plazo y entrenamiento para el empleo.

Reintegración

La reintegración es el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible. La reintegración se lleva a cabo, primordialmente, a nivel local, hace parte del desarrollo general del país y constituye una responsabilidad nacional que puede ser complementada con apoyo internacional.

1. LA POLÍTICA DE DESMOVILIZACIÓN

Desde el año 2005, la desmovilización individual de miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley recobró plenamente el sentido estratégico que había tenido desde su creación en 1997, mediante la expedición de la Ley 418 de ese mismo año. Es decir, volvió a ser una estrategia político-militar dirigida al debilitamiento de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Durante la primera administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se mantuvo la desmovilización individual y voluntaria de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley; sin embargo, la desmovilización colectiva de los grupos paramilitares, agrupados bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) fue la que jugó un papel preponderante en el marco de los acuerdos de paz celebrados por el Gobierno con estas organizaciones ilegales (Acuerdos de Santa Fe de Ralito y de La Ceja). No obstante, antes de estos acuerdos, un poco más de tres centenares de miembros de las autodefensas también se acogieron a la política de desmovilización individual voluntaria.

Estos hechos dieron origen a dos rutas de desmovilización, una individual y otra colectiva, con beneficios y formas de gestionarlos levemente diferenciados, de las cuales sólo la individual tiene ocurrencia actualmente. Hoy en día, y toda vez que desde el año 2005 el Estado colombiano dio por terminada la desmovilización de las AUC mediante la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005

(Ley de Justicia y Paz), y se declaró oficialmente la extinción de los grupos paramilitares, la opción de la desmovilización voluntaria individual o colectiva no existe más que para quienes se declaren y prueben pertenecer a los grupos guerrilleros. Los miembros de otros grupos armados organizados al margen de la ley, incluidos los paramilitares que no se desmovilizaron, no son considerados

como destinatarios de la política pública de desmovilización, con los beneficios judiciales y socioeconómicos inherentes, sino que reciben el tratamiento habitualmente dado a la delincuencia organizada en bandas criminales.

A diferencia de los demás países en donde se han dado procesos de Desmovilización Desarme y Reintegración DDR, Colombia afrontó la desmovilización desde 1997 en medio del conflicto interno, primero, y luego, en medio de la decisión política de desconocer la existencia de un conflicto armado interno por parte del Gobierno Uribe, debido a la degradación del mismo hacia las actividades puramente terroristas, según la justificación gubernamental dada a esa política. No obstante, se reservó para los miembros de las guerrillas un tratamiento político y jurídico distinto al de la delincuencia común, expresado en las políticas de desmovilización individual vigentes.

La política de desmovilización ofrece un conjunto de beneficios judiciales, en el marco de los enfoques de justicia alternativa, para aquellos desmovilizados cobijados por la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), así como los contemplados en la legislación ordinaria desde la Ley 418 de 1997 y sus sucesivas prórrogas, para los miembros de los grupos guerrilleros. Al lado de éstos, la política pública ofrece también unos beneficios de carácter socioeconómico para afianzar el proceso de reintegración a la sociedad de las personas que se acojan a ellos y cumplan los compromisos que se adquieren bajo la condición de desmovilizado, en cualquiera de sus rutas.

El reconocimiento de beneficios judiciales, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, implica para el beneficiario su compromiso de contribuir al establecimiento de la verdad, la aceptación de unos mínimos de justicia (penas de prisión entre 5 y 8 años) y su aporte material a la reparación integral individual y colectiva de las víctimas;

cimentado en el compromiso solemne de no repetir las conductas delictivas cesadas mediante la desmovilización.

Por su parte, los beneficios socioeconómicos comprenden la inclusión de los desmovilizados en el proceso de reintegración y de los miembros de sus núcleos familiares, a la salud y educación básicas, principalmente, así como el otorgamiento de estímulos específicos en materia de educación y formación para el trabajo y de apoyo para su vinculación laboral, o subsidios económicos para emprender proyectos productivos o planes de negocios que garanticen la generación de ingresos de subsistencia. Todo ello hoy en día, en el contexto de un enfoque de reinserción comunitaria, orientado a articular los procesos económicos y culturales de los desmovilizados en reintegración con las comunidades receptoras, según lo establecido en el documento CONPES 3554 de diciembre de 2008.

1.1 El ciclo de la desmovilización

La gestión de la desmovilización es una competencia de las guarniciones militares y de Policía y, en general, del Ministerio de Defensa. Aunque legalmente las autoridades civiles (Rama Ejecutiva, Ministerio Público, Rama Judicial) tienen facultades para protocolizar la desmovilización de quien se presente en sus oficinas con esa manifestación de voluntad, lo más corriente es que estas autoridades trasladen a los interesados hacia las unidades militares y de policía, pues los procedimientos técnicos inherentes a la formalización de las actuaciones son propios de estas últimas dependencias.

Para protocolizar su desmovilización, cada persona firma un acta de desmovilización voluntaria (incluidos los menores desvinculados), rinde una entrevista militar (se exceptúan los menores de este procedimiento), se le identifica plenamente, incluyendo la elaboración de una ficha bucodental y una tarjeta decodactilar, y se le proveen los documentos de identificación, si carece de ellos, lo cual es frecuente.

Los menores desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley son remitidos dentro de las 36 horas siguientes

a su comparecencia ante la autoridad Militar o de Policía, o en el término de la distancia, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de la jurisdicción en donde se encuentre. De este proceso se dejan constancias escritas por parte de la entidad que lo entrega y de la que lo recibe.

Los adultos desmovilizados, por su parte, reciben ayuda humanitaria de emergencia por parte del Programa de Ayuda Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de la Defensa y se remite la documentación al Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA), instancia interinstitucional que es la única competente para otorgar el reconocimiento o no de la condición de desmovilizado, y certificar a cada persona como elegible para ingresar al proceso de Reintegración y percibir los distintos beneficios a los que ya se ha hecho referencia antes. Todas estas gestiones están a cargo del PAHD y concluyen con la certificación del CODA y el traslado de las personas bajo la responsabilidad y competencia de la Alta Consejería para la Reintegración.

Posteriormente, la Policía Nacional realiza un seguimiento diario al comportamiento de los desmovilizados, tanto en materia de garantizar su protección y seguridad, como de vigilar el cumplimiento del compromiso de no repetición de actos delictivos por parte de las personas desmovilizadas. Después de este monitoreo emite consolidados mensuales para rendir información a las entidades concernientes y a la opinión pública.

Con posterioridad a la entrega, los desmovilizados son remitidos al Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD), cuya función es la de coordinar, promover y ejecutar actividades relacionadas con la estrategia de desmovilización individual. El PAHD del Ministerio de Defensa se encarga de tramitar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, el respectivo documento de identificación; de esta manera, el desmovilizado queda plenamente identificado al iniciar el proceso de reintegración. Igualmente, este programa se encarga de realizar las acciones necesarias tendientes a promover el abandono voluntario de las organizaciones armadas al margen de la ley, desarrollar las acciones inherentes al proceso de desmovilización y coadyuvar en

la etapa de reinserción a la vida civil (Resolución Ministerial 0722 de 2001). El PAHD también se encarga de solicitar al Viceministro de Asuntos Políticos y Temática Internacional, con base en la certificación expedida por las Fuerzas Militares o la Policía Nacional, de ordenar el pago de bonificaciones por entrega de información y de material de guerra, intendencia, comunicaciones o cualquier otro elemento que facilite a los grupos armados organizados al margen de la ley el desarrollo de actividades ilícitas (Directiva Ministerial Mindefensa 16 de 2007) y, a su vez, ejerce control sobre los respectivos pagos.

Por otra parte, el Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA) se encarga de certificar la pertenencia de los desmovilizados individuales a un grupo armado organizado al margen de la ley y de su voluntad de reintegrarse a la vida civil. El CODA lo conforman delegados del Ministerio del Interior y de Justicia, de la Alta Consejería para la Reintegración, Ministerio de Defensa, Fiscalía General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Defensoría del Pueblo.

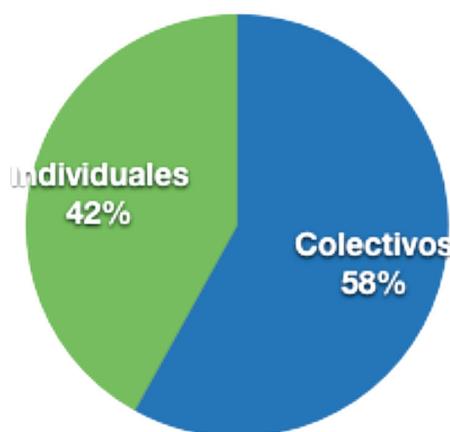
Los procedimientos de la etapa de Desmovilización y su cumplimiento han sido objeto de seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación, desde el año 2007. La Procuraduría ha señalado las omisiones y errores más frecuentes con respecto al diligenciamiento de fichas de identificación y registro de las actas de desmovilización, de las tarjetas decadactilares y fichas bucodentales, así como lo relativo a la protección de los derechos de los menores desvinculados. Los requerimientos preventivos han contribuido al mejoramiento de la gestión de las entidades militares, de policía y del ICBF, al punto de que para el año 2010, la ocurrencia de esas omisiones o errores han sido mínimos.

La introducción de un enfoque y de unas instancias de gestión de derechos humanos en las distintas unidades tácticas de las Fuerzas Militares ha contribuido al mejoramiento del desempeño a este respecto. No obstante, la Procuraduría mantiene una actitud vigilante y dispone de una masa crítica de conocimientos que le permiten formular consideraciones sobre el alcance de la política.

1.2 Mujeres y hombres desmovilizados

El total de miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, acogidos a la política de Desmovilización desde el 7 de agosto de 2002 al 31 de diciembre de 2010, ascendió a 54.811 personas, luego de los esfuerzos de promoción, estímulo y presión militar por parte de la Fuerza Pública. De ese total, 31.810 corresponde a desmovilizados colectivamente, equivalente al 58% de las desmovilizaciones, de los cuales 31.671 pertenecían a las AUC. Entre tanto, 23.001 son desmovilizados individualmente, equivalente al 42% de las desmovilizaciones.

GRÁFICO 1
DESMOVLIZADOS COLECTIVOS VS. INDIVIDUALES



Cifras PAHD desde agosto de 2002 hasta diciembre de 2010. Proyecto Convenio DDR PGM-OIM

Del total de personas desmovilizadas individualmente, el 18.4% corresponde a mujeres, con 4.222, y el 81,6% a hombres, con 15.741. De igual forma, del total de desmovilizados, el 13.2% corresponde a menores de edad, con 3.038¹.

¹ Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado. Fecha de consulta 21 de enero de 2011. Véase en http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Desmovilizacion/estadisticas.xls

Ahora bien, es necesario tener cuenta que al parecer no todas las personas que se han acogido al proceso de desmovilización, desarme y reintegración han hecho parte de las organizaciones armadas ilegales y que pudieran presentarse conductas constitutivas de falta disciplinaria y penal.

1.3 Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes

El reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de las organizaciones armadas al margen de la ley constituyó una práctica que afectó sustancialmente a la familia y a la sociedad. Las víctimas menores, según la documentación de la Fiscalía a diciembre de 2009, ascendió a un total de 3.325; de ellas, 3.049 son hombres y 276 son mujeres.

De las 3.325 víctimas reclutadas, 1.905 eran menores de edad: (1.757 hombres y 148 mujeres), que pertenecían a las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá; 598 (548 hombres, 50 mujeres); 412 (407 hombres y 5 mujeres) de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio; 160 (138 hombres y 22 mujeres) de Estructuras Independientes y, finalmente, 208 (162 hombres, 46 mujeres) sin haberse determinado una estructura en particular.

De acuerdo con los datos, la desvinculación de las víctimas por reclutamiento de menores tuvo el siguiente comportamiento: 1.735 (1.630 hombres y 105 mujeres) se desmovilizaron cuando ya eran mayores de edad; 214 (167 hombres y 47 mujeres) fueron rescatados por las autoridades; 307 (274 hombres y 33 mujeres) fueron entregados al ICBF al momento de la desmovilización; 616 (554 hombres y 62 mujeres) por desmovilización individual y certificados por el CODA; 285 (274 hombres y 11 mujeres) judicializados por jueces de menores o de familia, y 41 (36 hombres y 5 mujeres) abandonaron la organización armada.

Finalmente, de las 3.325 víctimas (3.049 hombres y 276 mujeres) por reclutamiento de menores, la Procuraduría tiene reportados al 8 de abril de 2010, un total 752 casos (690 hombres y 62 mujeres) presentados en las audiencias de confesión o de imputación, lo que

significa que 2.573 casos están en proceso de ser expuestos para determinar si son o no admitidos por los postulados.

CUADRO 1

BLOQUE	Desmovilizados siendo mayores de edad		Recuperados por autoridades		Entregados en desmovilización		Certificados CODA Desmov. Indiv.		Judicializados Juzgado de Familia		Abandonaron grupo sin desmovilizarse		Otros casos		TOTALES FGN			TOTALES PGN			DIFERENCIA
	Niña	Niño	Niña	Niño	Niña	Niño	Niña	Niño	Niña	Niño	Niña	Niño	Totales	Niña	Niño	Niña	Niño	Niña	Totales		
AUC DE CORDOBA Y URABA (ACCU)	81	1104	1	2	27	210	24	243	4	133	5	32	6	33	1905	148	1757	27	253	280	1625
BLOQUE CENTRAL BOLIVAR (BCB)	19	196	0	2	5	54	18	182	6	47	0	0	2	67	598	50	548	7	247	254	344
AUC DEL MAGDALENA MEDIO (ACMM)	0	294	0	0	0	0	3	11	1	94	0	4	1	4	412	5	407	0	16	16	396
ORGANIZACIONES INDEPENDIENTES	0	0	0	0	1	10	17	118	0	0	0	0	4	10	160	22	138	23	4	27	133
GUERRILLA	4	8	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	4	9	1	6	7	6
AREA DE INFLUENCIA COMPARTIDA (ACCU Y INDP)	1	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	1	28	0	0	0	29
SIN DETERMINAR LA ESTRUCTURA	0	0	46	162	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	208	46	162	4	164	168	40
	105	1630	47	167	33	274	62	554	11	274	5	36	13	114	3325	276	3049	62	690	752	2573

1.4 Impacto de las desmovilizaciones en la seguridad

La desmovilización de hombres, mujeres, niños y niñas significó una disminución de los índices de violencia. Según cifras oficiales, delitos como el homicidio, la extorsión y el secuestro disminuyeron notablemente.

CUADRO 2
DESMOVLIZACIONES E INDICADORES DE SEGURIDAD

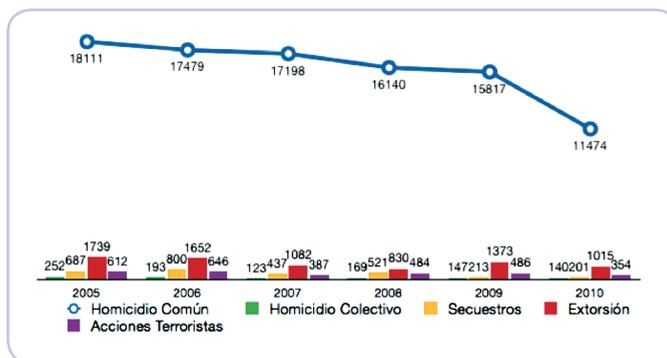
Categoría	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Homicidio común	18111	17479	17198	16140	15817	11474
Homicidio colectivo	252	193	123	169	147	140
Lesiones personales	30403	46496	47943	35588	55071	ND
Hurto residencias, comercio y personas	69715	91520	84123	104394	93904	67705
Secuestros	687	800	437	521	213	201
Extorsión	1739	1652	1082	830	1373	1015
Acciones terroristas	612	646	387	484	486	354
Capturados en bandas criminales	NA	1014	1943	2163	968	ND
Desmovilizados capturados	425	1358	1597	886	1123	965
Desmovilizados capturados bandas criminales	NA	244	349	285	148	ND
Miembros abatidos de los grupos armados ilegales	1870	2165	2067	1184	584	473
Desmovilizados	12965	20034	3192	3461	2638	1870
Desmovilizados muertos	194	537	595	438	393	258
En reintegración	3279	NA	NA	46381	34561	30698
Desplazados	271953	290782	327740	283142	161222	61047

- * Las cifras de Homicidio común, Homicidio Colectivo, Lesiones Personales, Hurto residencias, comercio y personas, Secuestro, Extorsión, Acciones terroristas y Miembros abatidos de los grupos armados ilegales, entre 2005 y 2009, Informes Anuales sobre Criminalidad, Policía Nacional.
- * Las cifras de Capturados en bandas criminales, Desmovilizados capturados, Desmovilizados capturados en bandas criminales, en DDR y acciones violentas (2008 - 2009) Fuente: ACR
- * Las cifras de Desmovilizados 2005 y 2006 incluyen las desmovilizaciones colectivas de las ALC acaecidas en esos años.
- * La cifra Reintegrados 2005 (octubre) corresponde al Programa para la Reincorporación a la Vida Civil del Ministerio del Interior y de Justicia, entidad que fue reemplazada por la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de la Presidencia de las República (ACR), en septiembre de 2006. En Control Preventivo y Seguimiento de las Políticas Públicas en materia de Desmovilización y Reinserción.
- * La cifra Reintegrados activos 2008 es de enero. Informe Final, año 1 del Proyecto de Control Preventivo y de Seguimiento a las Políticas Públicas para el otorgamiento de Beneficios a la Población Desmovilizada y Reincorporada a la Vida (1997-2007).
- * La cifra Reintegrados activos 2009 es de julio. Archivo Proyecto de Control Preventivo de la PGN. Fuente: ACR.
- * La cifra Reintegrados activos 2010 es de marzo. Archivo Proyecto de Control Preventivo de la PGN. Fuente: ACR.
- * La cifra Desmovilizados muertos y Desmovilizados capturados, en Informe Desmovilizados individuales y colectivos de la Policía Nacional de noviembre de 2010. Proyecto Convenio DDR PGN - OIM.

Las cifras de Homicidio común, Homicidio Colectivo, Lesiones Personales, Hurto residencias, comercio y personas, Secuestro, Extorsión, Acciones terroristas, entre 2005

y 2009, Informes Anuales sobre Criminalidad, Policía Nacional. Cifras de 2010, en tercer informe trimestral sobre criminalidad (septiembre) Policía Nacional.

GRÁFICO 2
HOMICIDIO COMÚN vs. HOMICIDIO COLECTIVO, SECUESTROS, EXTORSIÓN Y ACCIONES TERRORISTAS



Ahora bien, pese al impacto inicial que tuvieron las desmovilizaciones en la seguridad de los habitantes en Colombia, el orden público se viene deteriorando paulatinamente, sin perjuicio de los éxitos obtenidos por la Fuerza Pública recientemente. Las autoridades han disminuido su presencia en los territorios que fueron liberados de grupos armados ilegales, lo que ha permitido que sean nuevamente copados por organizaciones armadas al margen de la ley.

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo del seguimiento a la Desmovilización, Desarme y Reintegración, encontró una situación de alarma en los departamentos que se reseñan a continuación.

1.4.1 Antioquia

La situación de orden público en Antioquia sigue siendo preocupante por el permanente accionar de las bandas criminales dedicadas al narcotráfico, tanto en el Área metropolitana de Medellín como en el Bajo Cauca y el Urabá Antioqueño. Luego de la extradición de alias *Don Berna* y la captura de alias *Don Mario*, se ha notado una atomización de las bandas criminales que actúan territorializadas en diferentes sectores de Antioquia, es decir, que se instauraron en zonas donde han conformado lógicas particulares de dominio sobre el territorio, así como sobre las personas que allí conviven o transitan, haciendo énfasis en las regiones mencionadas.

La Alcaldía de Medellín considera que la alteración del orden público en la ciudad está llegando a niveles tan altos que su intervención debe asumirse como un asunto de Estado. En la solución tienen que participar no sólo los entes territoriales, sino las instituciones del orden nacional con mayor compromiso en temas como el fortalecimiento de la policía judicial y la judicialización de presuntos responsables.

Por otra parte, la Gobernación de Antioquia reportó una baja operatividad por parte de la guerrilla de las FARC y ELN. Se encuentran los frentes 18 y 36 de las FARC, en el Nordeste y Bajo Cauca, que obtienen su financiación mediante la extorsión de la minería ilegal y de los cultivos ilícitos. Las bandas criminales son las que ejercen presencia, principalmente, en la zona del bajo Cauca y Urabá, controladas, al parecer, por la Oficina de Envigado.

1.4.2 Cesar

En Valledupar, la percepción de la seguridad se ha deteriorado. Se han presentado hurtos, raponazos callejeros, hurtos a vivienda, sobre todo en el sector de los barrios Cortijo y Novalito, y homicidios por sicariato. En la zona de La Nevada, Mercabastos, son frecuentes las riñas callejeras con arma blanca.

El mototaxismo es la fuente principal de trabajo de los desmovilizados, y éste es uno de los problemas que aflige a la ciudad. Los días miércoles y sábado de cada semana se realiza el Día Sin Parrillero. En estos días, los índices de criminalidad se reducen drásticamente (80%), como explicaron funcionarios de la Secretaría de Gobierno y la Policía municipal de Valledupar, en visita preventiva de la PGN².

En coordinación con la Policía, y a través de los distintos Consejos de Seguridad, se han hecho planes de ajuste, de acuerdo a los hechos o tendencias que afectan la seguridad ciudadana. Se ha puesto en marcha un Observatorio del Delito, mediante un convenio entre la Universidad

² Acta Diligencia de Visita Preventiva Ordinaria, Secretaría de Gobierno de Valledupar, 18 de agosto de 2010.

del Cesar y la Gobernación del Departamento. Se hizo el lanzamiento del programa Valledupar Segura, que incluyó todos los componentes de seguridad, incluido el de defensa de los Derechos Humanos.

Entre los actores sociales consultados existe la convicción de que en el Departamento del Cesar hay desmovilizados comprometidos en hechos delictivos, sobre todo en delitos de impacto como homicidios y hurtos. Así mismo, hay la percepción de que gran parte de las bandas criminales dedicadas al narcotráfico, están conformadas por desmovilizados, ya que donde hubo negociaciones en las áreas de influencia de las organizaciones paramilitares, las estructuras armadas quedaron cooptadas por bandas criminales. Varias detenciones que se han realizado son de antiguos miembros del paramilitarismo.

En el Cesar se observa un hecho singular: los desmovilizados oriundos de otras zonas del país permanecieron en el Departamento. En Valledupar y Aguachica se quedaron aproximadamente 3.000 personas tras la desmovilización. A partir de ese momento, la situación en Aguachica se tornó crítica. Las zonas de influencia fueron repartidas entre las bandas criminales dedicadas al narcotráfico. El Departamento de Cesar es corredor del narcotráfico, y la zona de Aguachica se ha conformado como un centro proveedor; la cercanía a Norte de Santander y al Sur de Bolívar facilita el tráfico de sustancias ilícitas, ya que el Estado ejerce allí una presencia muy precaria. Se hizo un esfuerzo interinstitucional desde la Presidencia de la República con la Gobernación del Cesar y la Alcaldía de Aguachica, y se estableció una serie de acciones que permitieron mejorar de forma acelerada la recuperación de la institucionalidad y un descenso en los delitos de impacto, tal como lo explicó el Secretario de Gobierno del Departamento del Cesar en visita preventiva de la PGN³.

El mototaxismo es un problema que afecta a Aguachica, como a casi todas las ciudades del Departamento. El día sin moto en Aguachica registró un descenso en la criminalidad.

³ Acta Diligencia de Visita Preventiva Ordinaria, Secretaría de Gobierno de Cesar, 18 de agosto de 2010.

Tamalameque es ahora epicentro de algunas de las bandas criminales donde la Gobernación está actuando. No hay información concreta de reclutamientos, puesto que no hay denuncias formales.

En Valledupar, presuntamente, se han presentado extorsiones en el mercado público (Mercabastos), y se presentó una muerte que fue atribuida a una extorsión.

En la Sierra Nevada hay un reducto de las FARC, y en el Perijá hay algunos reductos del ELN y de las FARC que al parecer se están refugiando en Venezuela.

1.4.3 Meta

Según la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Villavicencio, durante el año 2010 los homicidios experimentaron un incremento del 29,7%, con respecto al año inmediatamente anterior. Son comparables con el año 2006 y la causa principal fue el enfrentamiento entre bandas criminales. En esta zona del país hicieron presencia el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC), algunos de los Urabeños y los Paisas, y otras bandas criminales. Las lesiones personales también se incrementaron en un 10% hasta junio. En cuanto al hurto a personas, aumentó un 3%, con respecto al año inmediatamente anterior, y el hurto a viviendas aumentó un 5%, con relación al año inmediatamente anterior. Sobre reclutamiento forzado, se encontró sólo una denuncia. En cuanto a masacres, se encontraron dos casos desde 2005 hasta 2010. Se presentaron dos denuncias por desplazamiento intraurbano, por conflictos de convivencia entre vecinos; sin embargo, no hubo presiones de grupos armados organizados al margen de la ley. La violencia intrafamiliar mantuvo un incremento, año por año. Villavicencio, a pesar de ser la capital departamental, tiene personal y presupuesto de un municipio normal.

Para la Secretaría de Gobierno departamental, Meta, junto con el observatorio de DDHH de la Presidencia de la República, hizo un diagnóstico de orden público y seguridad, en el año 2005, donde se observaron los antecedentes de los grupos armados organizados al

margen de la ley en el Departamento, y se hizo un análisis de estadísticas sobre homicidios, secuestros, etc. Este diagnóstico hizo una referencia antes y durante la Zona de Distensión, así como la entrada de los grupos de autodefensas y paramilitares.

Los municipios que hicieron parte de la Zona de Distensión conforman actualmente el plan de consolidación de La Macarena. En el resto del Departamento todavía continúan los operativos de la Cuarta División del Ejército contra los grupos delincuenciales.

En el Meta hay 12 municipios con algún nivel de riesgo, según los informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

Según la Secretaría de Gobierno del Departamento del Meta, hay una marcada problemática de minas antipersonales, sobre todo en el municipio de Vistahermosa, donde también confluyen conflictos relacionados con la tenencia de la tierra y el narcotráfico⁴.

1.4.4 Santander

Para la Secretaría del Interior de Santander, el orden público se ha transformado positivamente; en el último año no hay registros de tomas de poblaciones ni de secuestros. Se presentaron dos casos asociados a violencia común de secuestrados, que fueron liberados rápidamente. Se considera, como factor de riesgo para el departamento, la vecindad con el sur de Bolívar y el sur de Cesar; con el nororiente antioqueño, el noroccidente de Norte de Santander y Arauca. En estas áreas hay presencia de bandas criminales como Los Rastrojos, los Urabeños, las Águilas Negras y de algunos reductos de las FARC y del ELN.

1.4.5 Tolima

De acuerdo con la Secretaría de Gobierno departamental, en Ibagué y Flandes existen problemas de inseguridad originados por la delincuencia

⁴ Acta Diligencia de Visita Preventiva Ordinaria, Secretaría de Gobierno de Meta, 25 de agosto de 2010.

común, frente a los cuales ya se tiene un plan de contingencia. Por otra parte, en Chaparral, San Antonio, Río Blanco y Planadas, hay presencia del Frente 21 de las FARC, mientras que las Águilas Negras están por Cajamarca y por el sector de La Línea.

1.4.6 Valle del Cauca

Según la Secretaría de Gobierno de Cali, en el Departamento del Valle del Cauca, la situación de orden público es preocupante, debido al incremento de las muertes violentas que ocurren en el territorio y a la incapacidad presupuestal del municipio para asumir, con eficiencia y eficacia, el tema.

El 85% de los homicidios se cometieron con armas de fuego. Los presuntos móviles fueron: “venganza” o “ajuste de cuentas”. Este fue el móvil más recurrente, alcanzando un 37% en el período del año 2010; en segundo lugar, se encuentra el móvil “por establecer” o “en investigación”, con el 20% y, le sigue, “riña”, con el 13% del total de los homicidios. Se atribuyó a las pandillas por lo menos un 12% del total de éstos; esto significó un incremento del 7%, con respecto al año 2009. Por atraco, en comparación con el año 2009, se registró un aumento, pasando del 9% al 13% de los homicidios.

Las denuncias frente al reclutamiento forzado, pero sí se han registrado algunas en la zona de Ladera (comuna 18) y en el oriente de la ciudad; las mismas han sido remitidas a la fuerza pública y a la Policía Nacional.

La Secretaría de Gobierno del Departamento del Valle del Cauca manifestó que el delito de mayor impacto fue el homicidio, aunque con tendencia a la baja, basados en las denuncias; en terrorismo se presentaron dos casos en Buenaventura; la mayor parte de delitos se presentó en el hurto de vehículos. En términos generales, la situación del Departamento es tranquila, aunque persisten problemas de incidentes en límites con Cauca, pero la situación se presenta en territorio del Cauca y no del Valle. En el Departamento, operan las denominadas bandas de alias “el gordo”, en Palmira, y “la 19”, en Buga. Sobre la presencia de guerrilla, se tuvo conocimiento de la actividad de las FARC, comando de occidente.

Según el análisis de la criminalidad comparativo, entre los años 2008 y 2009, se observó un aumento en los índices de un 8%, al pasar de 30.865 hechos delictivos en homicidios, lesiones personales y delitos contra el patrimonio de los vallecaucanos, a 33.212 actos criminales, con un incremento del 2% en homicidios, 14% en lesiones personales, 4% en hurto a personas, 4% en hurto a residencias, 45% en hurto de motocicletas y un 16% de aumento en abigeato (hurto de ganado). En cuanto a tasa de homicidio, se encontró que en Departamento del Valle del Cauca se presentaron 71 homicidios por 100.000 habitantes, entre la anualidad 20082009 y 20092010 hasta el mes de julio de 2010. Con inquietud se observa que en el municipio de Buenaventura se presentó un incremento del 7% en el índice de homicidios; hurto a personas, 21%; hurto al comercio 50% y hurto de automóviles y motocicletas en un 88%.

1.4.7 Bogotá D.C.

Durante el periodo de evaluación, el Sistema de Alertas Tempranas del Distrito Capital emitió una nota de seguimiento y un informe de riesgo, principalmente relacionados con la actuación de las guerrillas, (especialmente las FARC), en la zona de la Capital de la República.

La Secretaría de Gobierno de Bogotá informó que hubo un cambio de la dinámica delincencial a partir del segundo semestre de 2008, en ciudades capitales, incluyendo Medellín, Cali y otras del norte del país. En Bogotá hubo aumento del sicariato, hallazgo de caletas, de armas de alta sofisticación. Hace cerca de un año, se encontró un cambio en la dinámica de violencia y fue necesario crear una política pública de seguridad ciudadana a nivel nacional, acorde con los cambios en la reestructuración del *modus operandi* mafioso. En segundo lugar, la violencia homicida entre grupos delincuenciales menores arrojó un reporte de 102 homicidios entre delincuentes. En tercer lugar, como en el caso de Medellín, otra causal fue el agotamiento del cobijo institucional del proceso de reintegración.

1.4.8 Cundinamarca

El panorama del Departamento está asociado con lo que sucede en el Distrito Capital. En los Informes de Riesgo emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas, ambas entidades territoriales están asociadas en una zona urbana indiferenciada, y sumamente deprimida, entre el sur de Bogotá y el municipio de Soacha (en las localidades de Ciudad Bolívar y Bosa, del Distrito Capital, y los Montes de Cazucá, en el municipio de Soacha).

El riesgo que se vive en estas zonas está relacionado con el control social que grupos delincuenciales pos-desmovilización de las AUC ejercen en la ciudad, decretando toques de queda contra jóvenes y demás habitantes de la zona, emitiendo panfletos intimidatorios en contra de población vulnerable y/o estigmatizada. También se tiene conocimiento de milicianos de las FARC que han buscado restablecer los circuitos de abastecimiento en el sur de la Capital, pero que han sido neutralizados por la Fuerza Pública.

Por otra parte, el riesgo está determinado por la pretensión por parte de las FARC de restablecer el cordón de movilidad en la región del Sumapaz y los municipios aledaños, como San Bernardo, Venecia y Cabrera.

1.4.9 Atlántico

En el Departamento del Atlántico, los riesgos, en materia de orden público, obedecen a la fuerte influencia y constantes enfrentamientos de organizaciones armadas ilegales dedicadas al negocio del narcotráfico; entre estas, sobresalen las llamadas “Águilas Negras”, “Los Paisas” u “Oficina de Envigado”, “Los Rastrojos” y las llamadas “Autodefensas Campesinas Gaitanistas”. Estas son organizaciones surgidas luego del proceso de desmovilización de las AUC.

Los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo son claras, al poner el acento sobre las llamadas “Bandas Criminales”, ya que éstas mantienen las técnicas de control social que practicaron los

paramilitares durante finales de la década de 1990 hasta las desmovilizaciones colectivas del bloque norte de las AUC.

Los controles sociales que estas bandas ejercen sobre amplias y deprimidas zonas del Distrito y los municipios mayormente poblados (Barranquilla, Soledad y Sabanalarga), van desde los toques de queda hasta la llamada “limpieza social”, lo cual se ha materializado en fuertes números de desplazamientos y homicidios en los últimos dos años.

Las amenazas de estas bandas están dirigidas en contra de organizaciones defensoras de Derechos Humanos, organizaciones civiles y comunitarias de personas desplazadas, sindicatos, profesores de la Universidad del Atlántico y representantes estudiantiles, en su mayoría, a través de los llamados “panfletos intimidatorios”.

El peligro sobre la población desmovilizada en proceso de reintegración es grande, ya que éstos se convierten en centro de interés de las organizaciones criminales pos-desmovilización de las AUC, por considerarlos personal entrenado para la guerra, lo cual hace obvio el interés de reclutamiento (forzado o consentido) por parte de estas organizaciones.

Igualmente, las extorsiones van dirigidas en contra de pequeños tenderos en los barrios de influencia de las organizaciones criminales, así como a los dueños de las llamadas “colmenas”, en el centro de la Capital del Departamento.

1.4.10 Bolívar

Se pueden evidenciar tres panoramas de riesgo diferenciado en el Departamento de Bolívar. El primero al norte, con epicentro en Cartagena, que desde la desmovilización de las AUC, se han venido acomodando las organizaciones armadas ilegales, resultado del vacío que dejaron aquellas.

En Cartagena, así como en los municipios aledaños de Turbaco y Arjona, la presencia de los Gaitanistas o Urabeños, los Paisas,

las Águilas Negras y los Rastrojos es permanente y conflictiva, ya que su propósito consiste en el control territorial para lograr una libre movilidad en la región, básica para el tráfico de drogas. El control territorial que estas organizaciones buscan imponer en zonas deprimidas de Cartagena y municipios aledaños es del mismo corte al ejercido por las desmovilizadas AUC, donde se hostiga a la población vulnerable y/o estigmatizada, organizaciones civiles o de Derechos Humanos, sindicatos, profesores de la Universidad de Cartagena y representantes estudiantiles.

Por otra parte, en el centro del Departamento, en la ciudad de Magangué, la competencia por la supremacía criminal era disputada por las Águilas Negras y el grupo criminal de Los Paisas. Es por esta razón que la tasa de homicidios en el municipio creció, ya que para junio de 2009, se contaban 12 asesinatos, mientras que en 2008 sólo se registraron 3. Se hace una explícita referencia al dominio de los juegos de azar en el lavado de activos provenientes del narcotráfico y otras actividades ilícitas. Al igual que sus predecesoras, las desmovilizadas AUC, estas organizaciones también buscan dominio territorial, control social y económico a través de los panfletos amenazantes, donde se hace blanco en poblaciones vulnerables y socialmente estigmatizadas, así como en organizaciones sociales y de defensa de los Derechos Humanos. No hay conocimiento de la influencia que puedan ejercer grupos guerrilleros en esta parte del Departamento.

Por último, en el sur del Departamento, la situación es más complicada. La presencia de pequeños y medianos mandos de los grupos delincuenciales pos-desmovilización que se unieron para lograr un mejor control territorial es permanente en los municipios de Simití, San Pablo y Santa Rosa del Sur, como también lo es el retorno de las FARC y el ELN. El Sistema de Alertas Tempranas llama la atención sobre asesinatos de desmovilizados en la región.

En el Departamento de Bolívar están establecidas casi todas las organizaciones armadas ilegales dedicadas al tráfico de drogas y surgidas pos-desmovilización de las AUC que tienen poder de operación nacional, tales como los Paisas, las Águilas Negras, los

Rastrojos y los Gaitanistas, así como las FARC y el ELN, lo que hace compleja la situación y permanente la situación de riesgo sobre la población vulnerable y/o estigmatizada, como los desmovilizados o los niños y niñas por el permanente riesgo de reclutamiento forzado o consentido por parte de estas organizaciones armadas.

1.5 Desmovilizados capturados y muertos

De acuerdo a la información reportada por la Policía Nacional, entre el año 2003 y noviembre de 2010, se capturaron 6.537 desmovilizados y se presentaron 2.459 muertos, en donde la zona metropolitana del Valle del Aburrá registró el mayor número de capturas, con 969, equivalente al 15%; le siguió el Departamento de Córdoba, con 557 capturas.

Si se tiene en cuenta que, según el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, se desmovilizaron 54.811 personas, a 31 de diciembre de 2010, se observa que, por lo menos, el 11,8% de los desmovilizados incurrió en acciones criminales. También se puede concluir, con base en las cifras suministradas, que por lo menos el 4,5% de los desmovilizados fueron asesinados, siendo la zona metropolitana del Valle de Aburrá la que presentó un mayor número de desmovilizados muertos, con 378, seguido por los Departamentos de Córdoba, Cesar y Antioquia.

1.6 Conclusiones

El incremento de las desmovilizaciones individuales de miembros de la guerrilla demuestra que el énfasis otorgado a la combinación de la presión militar con estímulos de beneficios jurídicos y socioeconómicos, sigue siendo el mejor medio para debilitar a esas organizaciones armadas ilegales. Sin embargo, el hecho de que tales desmovilizaciones se produzcan como actos voluntarios e individuales de desertión, implica que los grupos armados organizados al margen de la ley constantemente reemplacen los efectivos que pierden porque se acogen a la vida civil. El riesgo que se corre es que una política transitoria –como la desmovilización– se convierta, por fuerza de esa circunstancia, en un proceso intemporal que dilata la anhelada paz.

Es necesario crear condiciones que conduzcan al desmantelamiento total de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Para que la desmovilización sea más atractiva para los alzados en armas es indispensable que la reintegración tenga éxito; es decir, que los objetivos en materia de reintegración económica principalmente, se alcancen para la mayoría de los participantes activos, y se eliminen las incertidumbres que rodean actualmente el proceso por la lentitud en la gestión de la reintegración económica y por la falta de sostenibilidad de los proyectos, así como la precaria absorción laboral de los desmovilizados en proceso de reintegración y el bajo apoyo social que despierta el tema entre el sector privado y el ciudadano común.

Los desmovilizados que se vinculan a los programas de reintegración, y cumplen con el compromiso de no volver a reincidir, obtienen la protección de los programas gubernamentales y pueden alcanzar la ruta de la reintegración. Aunque algunos son sometidos a presiones para que reincidan en el delito, es un hecho positivo que más de la mitad (53,3%) de los desmovilizados se encuentra participando activamente en los programas de la Alta Consejería para la Reintegración de la Presidencia de la República, y los participantes activos involucrados en reincidencias delictivas, son pocos. La mayoría de quienes figuran en los reportes policiales de seguimiento pertenecen a una parte de ese 46,3% de los desmovilizados que no están activos en las rutas de reintegración. Desde luego que estas cifras no son tranquilizadoras y se constituyen en una advertencia para introducir ajustes y correctivos en las políticas y acciones de desmovilización y reintegración.

El seguimiento al comportamiento individual y a la seguridad y protección de los desmovilizados por parte de la Policía Nacional presenta fallas que se expresan en el aumento de los homicidios contra estas personas, especialmente en departamentos como Antioquia y Córdoba, altamente intervenidos por bandas criminales que tienen entre sus filas a antiguos paramilitares y a algunos desmovilizados reincidentes en el delito. Esto aumenta la desconfianza de los desmovilizados en proceso de reintegración para cooperar en la implementación de medidas de seguridad y protección o los

lleva a aislarse y marginarse de los programas de reintegración. También se reflejan estas deficiencias en la baja calidad de la información producida mensualmente por la Policía Nacional, pues no sólo no se desagregan las conductas delictivas que registra y las causas de mortalidad, sino que no especifica quiénes de los reportados son activos en los procesos de reintegración y quiénes no, a pesar de las recomendaciones que en ese sentido le ha formulado a la institución policial la PGN, en las diferentes visitas de evaluación a lo largo del país.

La carencia de información de calidad emitida por el programa de seguimiento a los desmovilizados de la Policía Nacional, con respecto a las defunciones de los desmovilizados y a las causas de la misma conforme a la nomenclatura usualmente empleada en los procedimientos de policía judicial, impide una valoración adecuada de la etiología del fenómeno criminal del que son víctimas los desmovilizados.

La Fiscalía General de la Nación no registra en su sistema de información la condición de desmovilizado activo o no activo de aquellas personas desmovilizadas que no están postuladas para Justicia y Paz, pese a que desde hace dos años, la PGN solicitó formalmente la inclusión de esa categoría en el sistema de información, para que el Estado pueda tener un conocimiento cierto y oportuno de la evolución del compromiso de no repetición por parte de estas personas.

En aspectos más puntuales, se han alcanzado mejoras sustantivas con la implementación del enfoque de derechos humanos en las unidades militares. En unos pocos casos algunas Unidades Militares y de Policía dejaron de elaborar las fichas bucodentales y, en otros, las tarjetas decadaactilares fueron archivadas erróneamente sin la firma del desmovilizado. También se encontró que en algunas dependencias los datos de los desmovilizados (acta voluntaria, entrevista militar), no estaban archivados en carpetas individuales.

En los casos de menores desvinculados, se encontró que en aproximadamente el 80% de ellos se cumplió con la entrega física de

los menores al ICBF dentro del término legalmente establecido de 36 horas, pero en el 20% restante se sobrepasó este término por causas que están pendientes de explicación.

1.7 Recomendaciones relacionadas con la política de desmovilización

Al Gobierno Nacional, para que promueva más ampliamente entre la ciudadanía en general, entre las organizaciones empresariales y gremiales, y entre las instituciones académicas, debates informados y certámenes demostrativos de la importancia de apoyar la política de DDR como una política de Estado, para elevar la credibilidad de la misma ante los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley que todavía son renuentes a acogerse a dicha política, y entre aquellos desmovilizados que no están reincidiendo en el delito, pero que se han marginado de los programas de reintegración.

Al Ministerio de Defensa Nacional y al Alto Comisionado para la Paz, para que revisen los protocolos de desmovilización y tomen las medidas necesarias con el fin de garantizar la transparencia en los procesos de desmovilización colectiva.

A la Policía Nacional, para que adecúe sistemas propios como fuente primaria de recolección, registro y divulgación de información sobre el seguimiento personal y seguridad y protección de los desmovilizados, activos o no en los procesos de reintegración, de manera que las categorías de información se correspondan con los tipos penales y, sobre todo, para que antes de divulgar los reportes de seguimiento, verifiquen con la Alta Consejería para la Reintegración de la Presidencia de la República, la condición de participantes activos o no de quienes figuran en dichos reportes. En igual sentido, se recomienda producir reportes sobre defunciones de los desmovilizados, con causas de muerte estructuradas de acuerdo a los usos en policía judicial.

A la Fiscalía General de la Nación, para que incorpore en sus sistemas de información los campos indispensables para identificar a todos aquellos desmovilizados, postulados o no en Justicia y Paz, que sean presuntos responsables de delitos o víctimas de ellos.

2. EL DESARME

El seguimiento de la Procuraduría abordó el tema del desarme desde dos perspectivas: el desarme como componente del proceso de desmovilización y de colaboración con la fuerza pública por parte de los desmovilizados, y el desarme como programas gubernamentales de convivencia ciudadana.

2.1 El desarme en la desmovilización

En el contexto colombiano es necesario entender las formas empíricas como se ha dado este hecho. Por un lado, se presenta la entrega masiva, real y simbólica de armas por parte de los grupos de autodefensas, en el marco de sus desmovilizaciones colectivas, y que obedecían a un acuerdo político con el Gobierno.

Por otro lado, se presentan las entregas individuales de armas, municiones, material de guerra y de intendencia que los desmovilizados individuales hacen en las unidades militares y de policía, al momento de desmovilizarse o durante la protocolización de la desmovilización. Estas entregas, por lo general, son de pocos elementos, los cuales son sometidos a rigurosos y minuciosos procedimientos de registro y verificación. Aquí es importante tener en cuenta que la desmovilización de miembros de las guerrillas, hasta ahora, es voluntaria e individual.

Los desmovilizados, por lo general, son guerrilleros que se fugan de sus estructuras y que, cuando entregan armas o material de guerra, son las que logran portar en su huida, o que esconden en caletas para su posterior entrega. A diferencia de las entregas masivas de los paramilitares, a los guerrilleros se les da una bonificación económica por las armas y material militar, según tablas que al respecto elabora el Ministerio de Defensa Nacional.

La otra modalidad de aporte al desarme de la desmovilización individual es la que resulta de las denuncias que los desmovilizados hacen de caletas de armamentos, como parte de sus compromisos de colaboración con la fuerza pública, también remunerados de acuerdo a las directivas ministeriales. A menudo, en estas caletas

se hallan no sólo armas y municiones, sino toda clase de implementos militares de intendencia y avituallamiento, los cuales, según su tipo, tienen precios distintos en las bonificaciones.

En entrevistas adelantadas por la Procuraduría durante el año 2010, oficiales del Comando de la Fuerzas Militares manifestaron que como las armas deben ser conservadas hasta culminar los procesos de verificación judicial de la Fiscalía General de la Nación, las Fuerzas Militares deben destinar espacios físicos adecuados, personal y demás recursos logísticos para conservar y garantizar la seguridad de estos elementos. Hoy en día, hay decenas de miles de armas y municiones de diferentes especificaciones, incautadas en todas las modalidades de desarme, distribuidas en diferentes ubicaciones del territorio nacional, en condiciones límite en cuanto a capacidad de alojamiento y gestión técnica de los depósitos. Es cierto que a medida que la tenencia de esas armas va siendo declarada a favor del Estado, se procede a su fundición en Sogamoso. El ritmo en el que ocurren estos hechos no es el más rápido, por lo que esa responsabilidad no deja de ser engorrosa para las unidades militares. En cierto sentido, esa es una función más propia de la función policial que de la militar, aunque se haya reglamentado en sentido contrario. Si se tiene en cuenta que dichas armas se conservan durante largos períodos de tiempo por razones judiciales, no estaría de más que fuese un ente con facultades de policía judicial quien ejerciera la custodia y administración de dichos depósitos, así como la disposición final del armamento, una vez resuelta su pertinencia judicial.

2.1.1 Armas, municiones y material de intendencia entregados por los desmovilizados

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, entre los años 2002 y 2006, los grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilizaron colectivamente, entregaron 18.051 armas, entre largas, cortas y de apoyo. También hicieron entrega de 13.117 granadas y 2'716.401 unidades de munición de variado calibre, así como explosivos y equipos de comunicación.

Entre mayo y diciembre de 2009 se entregaron a las diferentes unidades de las Fuerzas Armadas, 652 armas y, entre enero a mayo 31 de 2010, se entregaron 426 armas, pertenecientes a 1078 desmovilizados en todo el territorio nacional. Entre los entes territoriales focalizados, los que mayor flujo de desmovilizaciones han tenido son: Bogotá y Cundinamarca (326 en el periodo), Meta (204), Valle del Cauca (170), Antioquia (151) y Tolima (85). Las armas entregadas en estos entes territoriales fueron: una escopeta, 53 fusiles, 17 pistolas, 20 revólveres y se entregaron sin arma 561 personas⁵.

2.1.2 El desarme en los programas de convivencia ciudadana

En Colombia no existe una política pública de desarme ciudadano. Las campañas de desarme ciudadano son iniciativas de alcaldes y gobernadores, con respaldo de la Policía Nacional, como fuerza armada civil. En realidad, estas campañas no tienen el efecto de evitar las posibilidades de agresión letal entre la población y de neutralizar la capacidad de daño de la delincuencia común, individual y organizada, que por desgracia pulula en comunas, localidades y barrios de las grandes ciudades del país.

El objetivo de las campañas de desarme está lejos de alcanzarse, no sólo porque no todas las iniciativas tienen todas el mismo aliento político y compromiso ciudadano, ni se realizan en todas partes, sino porque la legislación vigente sobre tenencia y porte de armas hace que, necesariamente, una proporción de éstas, aunque regulada, siga en manos de un sector de la población civil licenciada para ello. Además, algunas campañas de desarme de ciudadanos introducen incentivos económicos perversos que terminan volviéndose un círculo vicioso. Pero más allá de esto, la prevalencia de las bandas delincuenciales, sostenidas por el narcotráfico y por la corrupción, es el principal obstáculo para que los programas de desarme ciudadano alcancen resultados más perceptibles por el ciudadano en términos de seguridad y de convivencia.

⁵ Comando Ejército Nacional. Información entregada en la Visita Preventiva Ordinaria, julio 19 de 2010.

2.1.3 Los resultados de los programas de desarme de la población civil promovidos por las autoridades municipales y departamentales

Como ya se afirmó, en el país se desarrollan varios programas de desarme ciudadano, promovidos desde las alcaldías y/o gobernaciones. La Procuraduría formuló preguntas a las autoridades del orden municipal y departamental acerca de la filosofía, implementación, problemas, montos ejecutados y resultados obtenidos por estos programas en las diferentes entidades territoriales.

Las ciudades visitadas en donde se encontraron programas de desarme ciudadano fueron Bogotá D.C. y Medellín, como iniciativas distrital y municipal. La única iniciativa de carácter departamental, se encontró en el Departamento de Meta.

Cada uno de estos programas tienen objetivos parecidos, pero con distintos resultados. De esta manera, en Bogotá D.C., el programa existente es concebido como un plan principalmente pedagógico y de sensibilización acerca de la tenencia, porte y uso de las armas. Según las autoridades distritales, se pretende trascender la materialidad de las mismas y dar relevancia a aspectos culturales y psicológicos del comportamiento ciudadano y a la construcción de una nueva noción de persona y de convivencia. Por ello, se realizan acciones que pretenden modificar la intencionalidad de dañar al otro y no solo la promoción de la entrega de armas u objetos; pues, dice la administración, los objetos son al fin y al cabo, inanimados, y es el ser humano quien aporta la intención al usarlo.

La Alcaldía Mayor de Bogotá ha realizado, desde 1996, 17 Campañas de Desarme Ciudadano, tras las cuales se han recibido 6.731 armas de fuego, 99.082 cartuchos de munición y 683 artefactos explosivos (Ver anexos estadísticos Gráficos 11, Armas entregadas en Campañas por el Desarme en Bogotá D.C.). Entre las campañas llevadas a cabo por la actual administración de la ciudad, focalizadas territorialmente, cabe mencionar las siguientes:

Campaña XV “Entregar tu arma de fuego es atinarle a la vida”, entre el 15 al 19 de diciembre de 2008, en las parroquias La Veracruz y Nuestra Señora de Lourdes, donde la ciudadanía entregó 322 armas de fuego.

La XVI campaña “Seamos Madres Con La Vida”, del 5 al 8 de mayo de 2009, en la Parroquia de Nuestra Señora de Lourdes, donde la ciudadanía entregó 347 armas de fuego, 9.488 cartuchos de munición de diferentes calibres y 20 granadas.

La XVII Campaña de desarme ciudadano “Amar es Desarmarte”, realizada del 26 de junio al 3 de julio de 2009, en la Parroquia San Marcelino Champagnat de la Localidad 5ª de Usme, Iglesia Cristiana Beracka, ubicada en la localidad 7ª de Bosa y Parroquia Nuestra Señora de Lourdes de la Localidad 2ª de Chapinero; dió como resultado la entrega de 360 armas de fuego, 7.900 cartuchos de munición de diferentes calibres y 25 artefactos explosivos.

El 11 de diciembre de 2009, en el polideportivo La Andrea de la localidad 5ª de Usme, se recibieron por entrega voluntaria 2 armas de fuego (1 revolver original y 1 escopeta hechiza), 2 granadas y 71 cartuchos de munición de diferentes calibres.

El 16 de diciembre de 2009 se recibió por entrega voluntaria, una granada en el CAI los Laches de la localidad de Santa Fe. En total, en lo que va corrido de la presente administración, la ciudadanía ha entregado, en forma voluntaria, 1.009 armas de fuego, 29.521 cartuchos de munición de diferentes calibres y 63 artefactos explosivos.

Las campañas han arrojado un resultado de 1.009 armas de fuego entregadas voluntariamente, 29.521 cartuchos de munición y 63 artefactos explosivos. El 46,1% de las armas son revólveres, el 26% son escopetas y el 15,7% son pistolas (Cuadro 3).

En el caso de Bogotá, se entregan incentivos económicos por un monto inferior al valor comercial del arma, al momento de la recepción de las mismas. En todo caso, el monto nunca ha superado los trescientos mil pesos por arma. El incentivo económico se entrega

representado en Bonos intercambiables por productos de almacenes de cadena, exceptuando alcohol y tabaco, y son utilizados desde las primeras campañas de desarme ciudadano realizadas en 1996. En ningún caso se entrega incentivo monetario por armas corto punzantes. Durante la presente administración, (hasta mayo de 2010), los incentivos ascienden a \$232'400.000.

CUADRO 3
ARMAS DE FUEGO ENTREGADAS EN CAMPAÑAS DE DESARME CIUDADANO
DURANTE LOS AÑOS 2008 - 2009 EN BOGOTÁ D.C.

Clase Arma	Campaña			Total	Porcentaje
	XV	XVI	XVII*		
Carabina	4	4	20	28	2.8%
Escopeta fisto	6	4	3	13	1.2%
Escopeta hechiza	24	87	47	158	15.7%
Escopeta original	46	41	18	105	10.4%
Pistola	67	42	49	158	15.7%
Revólver	158	150	158	466	46.1%
Trabuco	17	24	26	67	6.7%
Fusil	0	5	5	10	0.99%
Lanzagranadas	0	3	1	4	0.4%
Total	322	360	327	1009	99.99%
Original	275	245	251	771	76.4%
Hechiza	47	115	76	238	23.6%

* Incluyendo dos armas de fuego (un revólver original, una escopeta hechiza) recibidas en Polideportivo La Andrea en diciembre/09.

* Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C.
Proyecto Convenio DDR PGN – OIM.

Por su parte, la Alcaldía de Medellín entiende el desarme ciudadano como una estrategia que busca disminuir el porte y tenencia de armas en la ciudad. Esta se realiza a través de un trabajo pedagógico preventivo.

La estrategia empezó en 2004 a partir del Plan Maestro de Seguridad y Justicia para Medellín, que tiene como objetivos promover el desarme para reducir el riesgo de homicidios o accidentes letales, así como contribuir a la construcción y fortalecimiento del tejido social. Este programa se estableció como Política Pública Municipal en prevención de la violencia por medio del Acuerdo 06 de 2007. También se estableció “la semana por el desarme ciudadano”, por medio del Acuerdo 060 de 2008.

Desde 2008 se han entregado 247 armas de fuego, la mayoría compuesta por escopetas, trabucos y revólveres, principalmente en barrios de estratos 4, 5 y 6. Por otra parte, las armas decomisadas en la ciudad en el 2010 suman 1379, hasta julio. Esas armas consisten en revólveres (839), pistolas (336), escopetas (141), fusiles (35), carabinas (13), sub ametralladoras (12) y lanzamisiles (1), rifles (1) y otras armas de fuego (1). En lo que respecta al año 2009, se decomisaron revólveres (1687), pistolas (602), escopetas (260), fusiles (28), carabinas (16), sub ametralladoras (26), rifles (2) y otras armas de fuego (2).

Los incentivos sólo se otorgan por la entrega de armas de manera voluntaria que se recolectan en el marco de las jornadas promovidas por el Programa Plan Desarme, puesto que en otros programas también se reciben armas, pero sin remuneración.

La Policía Nacional, al ser consultada sobre la extensión de estos programas de desarme ciudadano en las distintas jurisdicciones del territorio nacional, informó que la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía en los Comandos Departamentales, hacen frecuentes campañas de acompañamiento a las autoridades civiles, por medio de la Policía Comunitaria. Sin embargo, la mayor parte de esas campañas consiste en las rutinarias actividades de patrullaje y de vigilancia comunitaria.

2.2 Conclusiones relacionadas con el desarme

Las campañas adelantadas por las administraciones municipales, distritales y departamentales de entregar estímulos económicos a cambio de armas de fuego, si bien funcionan mientras dura ésta, se convierten en un estímulo perverso que lleva a que las personas se provean de nuevas armas para canjearlas por dinero o bienes en la próxima campaña. El punto es que en cada campaña se siguen encontrando más armas, mientras que las reducciones de la criminalidad de impacto alto y medio, cuando se producen, no son sostenidas en largos períodos de tiempo. Sólo un aumento efectivo de la seguridad y de la percepción de la misma por parte de la ciudadanía tendrá incidencia notable

en la reducción del porte y tenencia ilegales y también en la reducción de las solicitudes de licencias para porte y tenencia.

La tenencia y porte ilegales de armas en algunos municipios, como en Medellín, está pasando de ser un fenómeno limitado a armas de bajo calibre (revólveres, pistolas, escopeta, igualmente letales), a uno de armamento semiautomático y de alto calibre, incluidos lanzamisiles como el decomisado en las comunas de Medellín. Esto es un indicador del escalonamiento que este tema está tomando a la par del incremento del control de la criminalidad sobre amplias zonas urbanas.

La custodia de las armas incautadas o pendientes de definición judicial por parte de las Fuerzas Militares está creando dificultades en materia de mantenimiento de espacios y dispositivos de almacenamiento adecuados a los diferentes tipos de armas y municiones, toda vez que los procesos de definición de la tenencia por parte de las autoridades judiciales son excesivamente lentos.

2.3 Recomendaciones relacionadas con el desarme

Al Ministerio de Defensa, adelantar acciones encaminadas al establecimiento de una política pública de desarme.

A los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior y Justicia, estudiar la posibilidad de transferir la competencia en materia de custodia y disposición final de armas incautadas a la Policía Nacional, y considerar este tema en el marco de las reformas en curso sobre aceleración de los procesos penales, para que de igual manera se agilice la definición de la tenencia a favor del Estado de estos elementos, y se pueda proceder a su incineración.

A la Dirección de la Policía Nacional, incrementar la intervención policial en los grandes centros urbanos, dirigida al desarme y judicialización de los portadores y tenedores ilegales, combinada con estrategias comunitarias de acompañamiento psicosocial y de generación de actividades lúdicas. Al mismo tiempo, parte de los

recursos destinados al canje de armas pueden ser invertidos en las campañas aludidas. En este sentido es fundamental organizar mecanismos de identificación individual de las personas que han entregado armas, evitando la creación de los llamados “carruseles” en este asunto.

3. LA REINTEGRACIÓN

Es el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible. Para ello, al ingresar a la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), cada participante elige una ruta de reintegración.

3.1 El ciclo de la reintegración

A partir de esta etapa, el proceso de la reintegración se enmarca dentro de los lineamientos de la *“Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y grupos armados organizados al margen de la ley”*, adoptada mediante el Documento CONPES No. 3554 del 1° de diciembre de 2008, y un conjunto de disposiciones legales y reglamentarias, entre las que se destacan los Decretos 128 de 2003, 3043 de 2006 y 395 de 2007, el Decreto 1391 de 2011 y la Resolución 08 de 2009.

Los desmovilizados inician su vínculo con la ACR, plenamente informados de los derechos y beneficios que les corresponden, como participantes del proceso de reintegración; para acceder a ellos deben comparecer ante el Centro de Servicios de la ACR del lugar que hayan escogido y reportado como su domicilio de reintegración. Y aquí, precisamente, surgen ciertas complejidades del proceso, pues una proporción considerable de los desmovilizados nunca se reporta, por lo tanto, no inicia su ruta de reintegración o se reporta una vez y no regresa y cambia de domicilio, entre otras situaciones detectadas.

Para la ACR, que es apenas una instancia de la Presidencia de la República, de carácter técnico, especializada en la gestión de procesos socio-económicos y psicosociales, le resulta difícil hacer un seguimiento individual a cada desmovilizado certificado. Esta es una

tarea para entidades que cuenten con experticia y recursos de inteligencia, y por esa razón, le fue encomendada a la Policía Nacional. Sin embargo, con la Policía Nacional tampoco se ha podido hacer un seguimiento pleno de esta situación, de acuerdo con la información acopiada.

Para los desmovilizados que comparecen a los Centros de Servicio de la ACR en todo el país, su vinculación y la de los miembros de sus núcleos familiares al proceso de reintegración se inicia con el diseño de la llamada Ruta de Reintegración, a partir de la caracterización psicosocial adelantada por el grupo de especialistas contratado por la Alta Consejería. Este es uno de los momentos decisivos y el nodo más crítico del flujograma del proceso, pues esa caracterización determina el punto de partida y el rumbo que habrán de tomar las personas en su futuro inmediato y, para muchas de ellas, el único posible.

El participante, que es la denominación que recibe la persona activa en los programas de la ACR, es caracterizado desde el punto de vista de su nivel de alfabetismo y de escolaridad, de su perfil socio-laboral (si ha tenido alguno distinto al de la guerra), de sus afinidades personales hacia actividades productivas o de empleo, así como de su conocimiento de la sociedad colombiana y de sus instituciones; ciertamente, un trabajo complejo que requiere especiales cuidados para obtener resultados correctos.

En casi todos los casos, el desmovilizado inicia su ruta psicosocial contando con atención en salud, a través del régimen subsidiado para él y para todo su núcleo familiar, y tiene garantizados los cupos escolares a través de la oferta del municipio en donde está radicado, así como la educación en las modalidades de extra-edad y las nivelaciones o validaciones que requiera la situación de cada uno.

Estas intervenciones son ejercidas también con las personas que el participante declara como integrantes de su núcleo familiar, conforme a la definición legal del mismo. La ACR ha confiado esta tarea a centenares de especialistas en atención psicosocial que han sido contratados con un decidido apoyo de la cooperación internacional. Estos profesionales ejercen una tutoría sobre los desmovilizados y núcleos familiares que

les son asignados para atender, y mantienen su acompañamiento a lo largo de todo el proceso. Son, sin duda, los especialistas que más vinculación tienen con las personas en reintegración al desempeñar una función vital para todo el proceso y asumen, de hecho, una enorme responsabilidad en cuanto al direccionamiento de la ruta de reintegración y el resultado que ésta vaya mostrando.

Las modalidades y ritmos de la intervención son distintas para los participantes, según la etapa de la ruta en que se hallen en un momento dado. Al iniciar el proceso, cada uno acepta que debe cumplir ciertas metas en materia de educación y de formación, antes de pasar al nivel siguiente de la ruta. Mientras permanece en cada nivel, el Estado le proporciona recursos para su mantenimiento que reciben el nombre de “Apoyo a la reintegración”, cuyos montos se calculan con base en tablas elaboradas por la entidad y según un mínimo de participación en las actividades correspondientes (80%).

En un determinado momento, quienes no culminaron la escuela primaria, la concluyen (nivel mínimo que todos los participantes deben cumplir), o terminan la educación media (ciclo básico o bachillerato) se les plantea la continuación de la ruta hacia la llamada reintegración económica, es decir, cuando el participante debe decidir entre vincularse laboralmente con un empleador o emprender una iniciativa productiva por cuenta propia (“Plan de negocios”), sólo o asociado con otros participantes.

Ambas modalidades de reintegración económica requieren capacitación y formación para el trabajo, brindada por la ACR a través de oferentes privados y del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, principalmente. Cumplidas las exigencias de capacitación y formación, según cursos y temas elegidos por el participante con la orientación de sus respectivos tutores, tiene derecho a que el Estado le suministre un apoyo adicional para sus iniciativas de negocios, consistentes en dos millones de pesos para los participantes provenientes de la desmovilización colectiva (AUC) y 8 millones para los de la individual (grupos guerrilleros). Adicionalmente, esta parte del programa también cuenta con apoyos extraordinarios, (como todos los demás componentes del proceso de desarme, desmovilización

y reintegración), procedentes de la Cooperación Internacional, (especialmente de la Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, a través de la Organización Internacional para las Migraciones - OIM), que alcanzan la cifra de 1.500 dólares per cápita.

Pese a ello, es este uno de los dos aspectos, (el otro es el del incumplimiento del compromiso de no repetición por una parte de los desmovilizados), en el que la reintegración presenta sus mayores limitaciones. Dentro de éstas hay que mencionar, sin lugar a dudas, las dificultades de los trámites de habilitación (cumplimiento de mínimos de escolaridad y de capacitación y formación para el trabajo); la lentitud de la gestión interna de la ACR en materia de orientación laboral y productiva, así como en la evaluación ex-ante de los proyectos. Todo ello ha incidido para que el impacto de este componente, crucial en el éxito de la reintegración, no haya alcanzado los niveles de logro deseables.

Tras trece años de vigencia de la política de desmovilización, desde la expedición de la Ley 418 de 1997, y del fracaso de las actividades productivas promovidas por el antiguo programa a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia hasta finales del 2006, y luego de 4 años de operación de la nueva política y de la nueva agencia estatal creada para ese propósito, los resultados en este aspecto no se corresponden con el indudable esfuerzo institucional y compromiso personal de los asesores y expertos vinculados al proceso.

A lo anterior, hay que agregar que el proceso ha estado rodeado de un escenario social de desconfianza e indiferencia, que ha redundado en una baja respuesta del sector empresarial y de otros actores de la sociedad colombiana para acudir en apoyo y acompañamiento de la reintegración.

Algunos sectores sociales todavía no son plenamente conscientes de que la reintegración de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley siempre será una necesidad imperiosa, cualquiera sea la estrategia que se imponga para consolidar la desmovilización y el desarme, como pre-requisitos de la paz y la reconciliación entre los colombianos.

La reintegración estuvo limitada en el pasado a 24 meses, lo cual evidentemente no se ajustaba a la complejidad del proceso ni al ritmo de los flujos de desmovilización. Hoy en día la duración del proceso es indeterminada y está supeditada a la decisión discrecional del Alto Consejero para la Reintegración, previa evaluación de los resultados individuales de cada participante.

Sin embargo, no existen indicadores técnicos, (sólo criterios generales), que puedan soportar esa decisión administrativa de manera objetiva y concreta. El caso es que a la fecha no hay decisiones de cesación de la condición de desmovilizado-reintegrado por cumplimiento de los objetivos establecidos en la política pública, que no sean por causa de retiros voluntarios o sancionatorios.

3.2 Panorama general de resultados del proceso de reintegración

La Procuraduría solicitó a la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) cifras de participantes **ACTIVOS**⁶ en los programas de reintegración. Según la información entregada por la ACR, con fecha de corte marzo de 2010, sólo 30.698 personas se consideraban **ACTIVAS** en el proceso de reintegración; de ellas, 28.607 sólo tenían Ruta Psicosocial. Asimismo, en relación con los desmovilizados que no participaron en la reintegración, la cifra ascendió a 22.640 personas.

Con relación al resto de desmovilizados que no participaron en la reintegración, y cuya cifra ascendió en esa fecha a 22.640 personas, la Alta Consejería no tiene certidumbre con respecto a la interpretación de la misma, y no está en condiciones de producir una estructura oficial de cifras al respecto. Sin embargo, esta cifra incluiría al menos a personas en las siguientes situaciones: a) Los desmovilizados fallecidos, independientemente de su causa. b) Los

⁶ La Consejería Presidencial para la Reintegración define al participante activo como el desmovilizado que está participando en el proceso de reintegración y que ha asistido a alguna actividad programada en su ruta de reintegración por la ACR en los últimos tres meses, previos al mes de análisis.

que renunciaron voluntariamente a participar en los procesos de reintegración, en cuyo caso deben haber suscrito un acta expresa. c) Los que, una vez desmovilizados y certificados, nunca se presentaron a la ACR y se aislaron de todo lo concerniente a la reintegración. Entre éstos, habría dos subgrupos: los que se vincularon a grupos delincuenciales y los que simplemente decidieron no tener na, pero no están vinculados a la delincuencia.

En este subgrupo parece que suelen ubicarse ex-miembros de los grupos guerrilleros que desconfían de una relación con el Estado, más allá de la definición de su situación jurídica. Para estas personas, el principal atractivo de la desmovilización está en aclarar su situación jurídica más que en la percepción de beneficios administrativos y por eso no estarían interesados en los programas de reintegración.

Es indispensable hacer una consideración sobre el manejo de la información con respecto a la relación entre las cifras de desmovilizados que entrega el PAHD y las de participantes activos en los procesos de reintegración, de responsabilidad exclusiva de la ACR y de la Policía Nacional, en las que se refieren a defunciones y detenciones, principalmente.

La Procuraduría ha exteriorizado su preocupación por las inconsistencias de la información que sobre estas materias maneja la Alta Consejería y la Policía. La cifra de desmovilizados es importante y útil para medir este aspecto de la Desmovilización, cifra que es suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional, a través del PAHD-CODA; pero la medida que realmente importa a la sociedad es la proporción de estas personas que efectivamente están participando en los procesos de inserción en la sociedad y de incorporación a la actividad productiva y comunitaria, y que están cumpliendo sus compromisos de comportamiento dentro de la legalidad.

Si la entidad que tiene bajo su responsabilidad la función ejecutora de la mayor parte de los componentes de la política de Reintegración y la totalidad de la función coordinadora, no acopia ni administra

de manera oportuna y accesible la información, no es posible construir una imagen estadística oficial sobre el tema.

Por su parte, la Policía Nacional, que debe generar sus propios datos de índole judicial o criminal, con base en las fuentes apropiadas para esos temas, se remite a la ACR en lugar de hacerlo a la Fiscalía, Medicina Legal, Registraduría, Judicatura, entidades que ejercen competencias sobre esos temas. Es necesario recordar que en materia de información pública, y en virtud de las funciones de control y vigilancia del Ministerio Público, los reportes de información se le exigen a quien tiene la competencia funcional o las facultades.

La cifra de los inactivos no ha sido suministrada oficialmente por la ACR, pero se estima que aproximadamente 22.640 desmovilizados, se encuentran inactivos o por fuera del proceso de reintegración.

El universo de desmovilizados activos, con fecha de corte 31 de marzo de 2010, ascendió a 30.698 participantes en 671 municipios, de los cuales 28.607 tienen ruta psicosocial. Los **ACTIVOS** representan el 57,6% de las personas que firmaron con el Estado los compromisos de desmovilización y reintegración a la vida civil. Los **INACTIVOS**, es decir, el 42,4% de los desmovilizados, no se había presentado, en esa fecha, al inicio de su ruta de reintegración.

3.2.1 Salud

Los desmovilizados activos en proceso de reintegración han sido objeto de coberturas plenas en materia de salud (POS) y educación básica primaria, según el seguimiento llevado a cabo por la Procuraduría desde el año 2007.

La prestación de estos servicios ha estado a cargo de los municipios, pero el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Protección Social y de Educación, ha gestionado la asignación de cupos y situado los recursos indispensables. La cobertura de riesgos de salud no incluidos en el POS es pagada por algunos fondos departamentales y, en algunos casos, prótesis y otros elementos son provistos directamente por la Alta Consejería.

Con relación a la cobertura básica en salud, puede afirmarse que hoy en día está plenamente garantizada por los municipios. Inclusive, se presenta un superávit de oferta de cupos que podrá aplicarse a las nuevas desmovilizaciones o trasladarse a otros sectores vulnerables, según el análisis que cada municipio haga de su caso. De manera que puede argumentarse que las coberturas en salud básica constituyen el primer logro de la política de reintegración, mediante la coordinación entre la nación y los entes descentralizados municipales y departamentales.

En materia de gestión de las coberturas en salud, subsisten algunos problemas muy localizados, relativos todos a problemas de registro y administración de la información; por ejemplo, identificación insuficiente de la estructura y composición de los núcleos familiares de los desmovilizados. Sin embargo, la mayor parte de las secretarías de salud mantiene un adecuado nivel de administración de la información al respecto. En este aspecto, se destacaron las secretarías de salud de Bogotá, Medellín, Cesar, Meta, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Barranquilla. En cambio, en Ibagué, las secretarías municipales de Salud y Educación no poseen la información requerida por la Procuraduría.

3.2.2 Educación

En relación con la educación, las secretarías de educación municipales, focalizadas en el seguimiento de la Procuraduría, reportan una cobertura total de la demanda de los núcleos familiares de los desmovilizados, bien por remisiones de la ACR o porque desde antes del proceso de desmovilización, ya los menores y jóvenes de dichos hogares estaban matriculados, como en el caso de Valledupar en el Departamento del Cesar y en otras jurisdicciones donde se desmovilizaron miembros de las AUC. También tienen plena cobertura los alumnos adultos y la demanda para nivelación y homologación.

En Medellín, el problema más sensible en el componente educativo no está relacionado con la cobertura, la cual llega a cifras cercanas al 100%, sino con el nivel de aprobaciones logradas por los participantes,

que es muy bajo, puesto que en algunos casos no llega a un punto porcentual sobre los participantes que se matricularon en los programas ofrecidos para esta población.

De esta manera, es preocupante que en la formación ocupacional, (o para el trabajo), en el mes de mayo de 2009, estaban vinculados 1.064 participantes en los diferentes niveles (complementario, semicalificado, técnico y tecnológico), de los cuales solo aprobaron 2, lo que significa tan solo el 0,18% de los participantes que se matricularon. Un año después, en mayo de 2010, la situación, aunque mejoró, no dejó de ser preocupante, puesto que de 1.775 participantes matriculados en los distintos programas y niveles de formación para el trabajo, tan solo 38 aprobaron los cursos en los que estaban inscritos, lo que significó el 2,1%.

En los programas de formación académica, la situación es similar, puesto que en mayo de 2009, de 2.258 participantes matriculados, tan solo 67 aprobaron los cursos, lo cual representó el 2,9%. De esta manera, en la básica primaria, de 345 participantes colectivos matriculados, aprobaron 4 (1,1%); por parte de los individuales, de 300 participantes matriculados, aprobaron 30 (10%); en la básica secundaria por parte de los beneficiarios desmovilizados por ruta colectiva se encuentran 1.041 matriculados, de los cuales aprobaron 17 (1,6%); por parte de los participantes desmovilizados por ruta individual, de 382 matriculados, aprobaron 16 (4,1%). En la media vocacional, entre los 130 participantes de la ruta colectiva matriculados ninguno aprobó, y por parte de los individuales, de 11 matriculados, ninguno aprobó. En el total general de 2.258 matriculados, aprobaron 67 (2,9%). Para mayo de 2010, la situación permanecía análoga, puesto que de 467 participantes matriculados, aprobaron 8 (1,7%).

En Bucaramanga, el total de participantes fue de 256, entre los que se cuentan desvinculados, desmovilizados e hijos de los desmovilizados. Mediante el Sistema de Acompañamiento, Monitoreo y Evaluación (SAME) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Secretaría de Educación organizó las estadísticas de Área de formación académica ACR-Bucaramanga, dentro de los que

se reportaron 702 registros, distribuidos en 24 municipios de Santander y 1 de Boyacá. Por otra parte, según la modalidad, se encuentra distribuido en 5 áreas, así: Educación Superior 2%; Pre-icfes 1%; Media vocacional 3%; Básica Secundaria 60%; Básica Primaria 34%. Para el mes de enero del año 2010, se reportaron, según el estado en que se encontraban los participantes, así: Prematriculados 71%; Asistiendo 14%; Aprobó 13%; Vinculado 2%, y No asistiendo 1%. De manera que para el mes de febrero de 2010, se contaba con 610 participantes activos para continuar la ruta académica en formación.

En Ibagué, la Secretaría de Educación cuenta con una base de datos en la que se discrimina el total de beneficiarios, organizados por edad, sexo, institución educativa, grado, para una cobertura de 230 registros entre los cuales se contaron “desmovilizados e hijos”. Se resalta que una de la caracterizaciones de la base de datos es como víctima del conflicto y se reporta un repitente para el 2009. En los datos del año 2010, no se encontró registro, puesto que el cierre académico fue en octubre, según informaron.

En la ciudad de Valledupar, aún no se realiza el censo educativo, razón por la cual la Secretaría de Educación municipal no puede saber cuántas personas podrían acceder a los programas que ofrece la Alcaldía. Una situación similar ocurre en el Meta, donde no es posible establecer los núcleos familiares de los participantes, y tampoco cuentan con el censo educativo correspondiente que permita establecer el universo de posibles usuarios educativos.

La Secretaría de Educación de Cali, como se pudo establecer en la visita, no cuenta con los datos requeridos; únicamente poseen información en totales de acumulados históricos, pero no está discriminada por género ni por núcleos familiares.

En Bogotá, en materia educativa, el programa distrital de atención a la población desmovilizada brinda a los estudiantes refrigerios y bebidas calientes; si el lugar de domicilio del estudiante está a una distancia mayor a dos kilómetros, tiene beneficio de subsidio de transporte o ruta escolar, con el fin de facilitar el acceso. También aplican modelos pedagógicos flexibles para nivelar a los estudiantes,

ya sea en el programa de primeras letras o en el programa de aceleración, de acuerdo con la edad y el nivel de conocimientos. En esta Secretaría también hay una oficina encargada de mantener la comunicación con la ACR, aunque esta relación no ha estado exenta de dificultades de trámite.

3.2.3 La reintegración económica: Información General por departamentos

La reintegración económica se desarrolla hacia dos grandes objetivos estratégicos: 1) contribuir a la generación de capacidades, destrezas y habilidades en la población desmovilizada que les permita, como cualquier colombiano, desempeñarse adecuadamente en el mercado laboral; y 2) facilitar el ingreso a la actividad económica legal, generando habilidades laborales, apoyando procesos de empleo y facilitando y desarrollando planes productivos.

La reintegración económica es el quinto objetivo en la política nacional de reintegración y el último componente establecido en el ciclo del proyecto. Está estructurada a través de dos modalidades: proyectos productivos y empleabilidad. La primera modalidad consiste en la formulación de planes de negocio en varias escalas y diferentes sectores económicos. Los requisitos que los participantes deben cumplir para ingresar a los planes de negocio son de carácter educativo y formativo especializado, como ya se indicó antes en este informe. La responsabilidad de la ACR en este caso consiste en facilitar el acceso de los participantes a los cursos de formación que estos hayan decidido tomar, así como el asesoramiento técnico, por medio de profesionales competentes, en la formulación y presentación del proyecto, además del acompañamiento en la implementación y puesta en marcha del negocio respectivo.

La segunda modalidad está relacionada con la empleabilidad que consiste en la inserción exitosa de los participantes activos en el actual mercado laboral. La formación de habilidades laborales por parte del participante es crucial para el éxito de esta modalidad. Esta se adquiere a través de los diferentes programas de formación para el trabajo, mediante convenios de la ACR con entidades educativas,

tanto del ámbito privado como del público, en cuyo caso se destaca el papel del SENA.

La principal dificultad para abordar el análisis de la reintegración económica está referida a la calidad de la información estadística suministrada por la ACR a la Procuraduría. La información entregada no satisfizo los requerimientos técnicos de la Procuraduría no sólo en cuanto a las fechas de corte, sino en cuanto a la consistencia de la misma y a los rubros de inversión solicitados. Sin embargo, se ha hecho el esfuerzo para poner en claro la información básica que permita construir un panorama general de la gestión en materia de reintegración económica.

El programa de reintegración económica ha hecho, hasta mayo de 2010, desembolsos en 27 entidades territoriales nacionales (26 departamentos y Bogotá), y una en el exterior. El número de proyectos productivos desembolsados desde 2007 fue de 1.228, donde sobresalieron Bogotá (264), Meta (175) y Antioquia (137). El total desembolsado fue de \$7.268.027.813, y el número total de beneficiarios fue de 1.564.

Según comunicación de la ACR (mayo 31 de 2010), que presuntamente contiene una actualización de las cifras, la distribución de las inversiones en proyectos productivos por años fue la siguiente: \$ 1.334.976.084,5 para 2007, \$ 3.135.883.198 para 2008, \$ 3.803.587.010,09 para 2009 y \$3.000.000.000 para 2010; esto da un total de \$11.274.446.293, de los cuales fueron ejecutados un total de \$9.994.161.394. Sin embargo, esta cifra difiere de los \$9.371.253.257 que en una comunicación desagregada por proyectos productivos desembolsados, envió la misma entidad el mismo día a las oficinas de la Procuraduría, puesto que hay una diferencia de \$622.908.137 que no es explicada por ningún documento.

Pese a la insistencia de la Procuraduría, no ha sido posible obtener las cifras de gasto en materia de Apoyo a la Reintegración, por lo que la medición del total del esfuerzo público en este componente, no se ha podido realizar todavía.

No obstante, es conveniente señalar que los recursos del Gobierno Nacional programados en el ejercicio de gasto de mediano plazo

para 2008-2010, fueron calculados en \$932 mil millones. Adicionalmente, se recibirá apoyo de la cooperación internacional por un monto aproximado de \$110.066 millones.

En los departamentos focalizados por este estudio, se encontró el 70% de los participantes beneficiarios, frente al 30% que residen en los departamentos no focalizados por la muestra. En lo referente a montos desembolsados, los departamentos focalizados tuvieron el 76%, frente al 24% que se destinaron a los departamentos no focalizados.

De igual manera, también hay una evidente preferencia por los planes de negocio individuales, ya que estos representaron el 72% del total de proyectos desembolsados, frente al 28% de planes de negocio asociativos. Por montos desembolsados, los proyectos productivos individuales llegaron al 82%, mientras que los asociativos llegaron al 18%.

Los departamentos y distritos donde se generaron los mayores desembolsos fueron: Bogotá (\$2.234.129.944, correspondiente al 30,7% desde el inicio del programa), Meta (\$932.621.698 - 12,8%), Antioquia (\$871.435.360 - 12%), Cesar (\$390.321.600 - 5,4%), Tolima (\$354.389.998 - 4,9%) y Santander (\$279.987.566 - 3,9%).

Por otra parte, los departamentos y distritos donde se presentaron el mayor número de beneficiarios, que hacen parte del programa de proyectos productivos, fueron: Bogotá (299 participantes beneficiarios - 19,1% del total general de participantes beneficiarios), Cesar (182 - 11,6%), Antioquia (178 - 11,4%), Meta (175 - 11,2%), Córdoba (132 - 8,4%) y Santander (132 - 7,2%).

Los departamentos y distritos donde se presentaron mayor número de proyectos desembolsados fueron: Bogotá (264 proyectos desembolsados - 21,5% del total general de proyectos desembolsados), Meta (175 - 14,3%), Antioquia (137 - 11,2%), Córdoba (9,4% - 116), Casanare (83 - 4,9%), Cesar (70 - 5,4%), Santander (54 - 4,9%) y Tolima (49 - 4%).

En Antioquia (6.734 participantes activos), es decir, el 21%, pertenecen a la ruta psicosocial avanzada, es decir, listos para seguir la ruta de

reintegración económica. Los 178 beneficiarios de proyectos productivos se les desembolsó un total de \$871.435.360. Los planes de negocio, según el sector económico, están repartidos de la siguiente manera: comercio, con 58 planes de negocio (cinco asociativos y 53 unipersonales), industria, con 25 planes de negocio (siete asociativos y 18 unipersonales), servicios, con 40 planes de negocio (cuatro asociativos y 36 unipersonales).

En Antioquia, existe un programa departamental de apoyo con la ACR. La Gobernación apoyó los proyectos productivos. De esta manera, se realizó el convenio de asociación 2009-CF-35-0010 entre la Gobernación de Antioquia y la institución universitaria ESUMER, cuyo objeto es brindar asesoría y acompañamiento integral empresarial para la creación y el fortalecimiento de emprendedores y empresas, tanto para la población desmovilizada como para las comunidades receptoras, incluyendo víctimas de violencia y dependientes de personas desmovilizadas, por un valor de \$147.000.000. Actualmente, se ejecutan 16 proyectos productivos con desmovilizados participantes de la ACR. Por último, en el eje de la reintegración social existe un convenio con la Unión Europea.

En Medellín, se ha llegado a la conclusión de que el Capital Semilla de dos millones de pesos es insuficiente para el sostenimiento de una unidad productiva. La administración municipal adelanta gestiones para optimizar este recurso. Se aclara que en este tema el Municipio de Medellín sólo hace un acompañamiento, pues consideran que el enfoque sobre el cual se deben hacer los mayores esfuerzos, es la empleabilidad, sin desmontar el tema de los planes de negocios.

En este sentido, el enfoque de la Alcaldía de Medellín y su Programa Paz y Reconciliación (PyR) consiste en la evaluación y acompañamiento laboral, es decir, se apoya la reintegración económica de los participantes por medio del levantamiento de su perfil laboral, así como el proceso de selección en diferentes empresas. Entre las acciones, se cuentan talleres de formación laboral, visitas laborales y acompañamiento a los empresarios, capacitación en visión a la empleabilidad y referenciación laboral.

En el componente de reintegración económica, el Programa Paz y Reconciliación (PyR) actúa bajo el desarrollo permanente de las siguientes actividades: en la Formulación de Planes de Negocio (individuales y asociativos) y asesoramiento a los participantes sobre los requisitos a cumplir; en la organización, montaje y realización de Muestras Comerciales en las cuales se promueven las unidades productivas de los participantes; en la inscripción a cursos de emprendimiento para fortalecer sus unidades productivas, talleres de fomento a la empleabilidad, acompañamiento laboral a empleados y emprendedores; en el fomento a la empleabilidad y proyectos de expansión con recursos de USAID y apoyo de OIM; en la coordinación del Voluntariado de Protección S.A. y Programa de Soluciones Sodexo S.A. para apoyo en capacitación a los participantes emprendedores.

En cuanto a la empleabilidad, se tienen 148 participantes colectivos y 13 individuales laborando en empleos gestionados por el Programa PyR, mientras que con la autogestión de empleo, se encontraron 913 participantes, todos de la ruta colectiva.

En el Programa Ser Social se encuentran vinculados 180 participantes colectivos y 40 individuales.

Según el Programa PyR, las dificultades encontradas en el área de generación de ingresos han sido: lentitud en el proceso de desembolso de planes de negocio por parte del nivel central; poca respuesta y poco compromiso de los participantes referenciados a las ofertas laborales; poca población dispuesta a participar de las ofertas laborales en zonas rurales y, frente a las ofertas urbanas, se hizo lento el proceso de referenciación frente al dinamismo de la empresa privada.

El Programa PyR también desarrolla acciones de atención psicosocial, como lo establece el Convenio Marco de Cooperación ACR - Municipio de Medellín Programa Paz y Reconciliación. El alcance del acompañamiento psicosocial es integrador de todas las áreas del modelo de intervención municipal a desmovilizados de las AUC radicados en Medellín y, a través de éste, a sus familias

y comunidades. El objetivo general de esta área es brindar atención integral al participante dentro de su proceso de reintegración con un acompañamiento permanente a su desempeño personal, familiar, laboral y comunitario, con el propósito de fortalecer el tejido social y contribuir a los procesos de reparación y reconciliación. Se desarrolla por medio de intervenciones en los sectores de residencia de los participantes, con actividades como talleres de formación en desarrollo humano, visitas familiares, asesorías psicológicas, intervención en crisis, jornadas lúdicas y pedagógicas, actividades comunitarias y acciones de reparación simbólica y reconciliación.

Las dificultades que el Programa PyR encuentra en el área de acompañamiento psicosocial están relacionadas con las dinámicas del conflicto en la ciudad, que inciden en la asistencia de los participantes en las actividades programadas. La oferta de actividades es permanente y flexible en relación a las posibilidades en campo, situación que garantiza oferta, mas no asistencia.

La intervención psicosocial apunta a la responsabilidad de los participantes en el proceso; la asistencia a las actividades dependerá de la voluntad de cada participante; el área garantiza la programación de actividades y rutas de intervención; la participación depende del compromiso personal de cada participante. La estrategia de intervención por fases aún presenta vacíos que se deben seguir fortaleciendo. Hay que fortalecer más las estrategias de intervención comunitarias y familiares, con énfasis en la reparación y reconciliación. Aún no es posible detectar en los núcleos familiares de los participantes las ocurrencias de episodios de violencia intrafamiliar.

En el área de formación para el trabajo y capacitación, las principales dificultades giran en torno a la alta movilidad de los participantes, lo cual genera interrupciones en los procesos: deserción, generalmente en el proceso de formación académica y técnica, especialmente por limitaciones económicas; vinculación laboral y desmotivación de los participantes; también por problemas de seguridad personal de los participantes.

Adicionalmente, el consumo de sustancias psicoactivas por parte de esta población contribuye a obstaculizar el proceso educativo. En los procesos de convocatoria para las ofertas de educación técnica, generalmente no se logra llenar los cupos disponibles en las instituciones. Los procesos de contratación que realiza la ACR con instituciones privadas son demorados, les solicitan una gran cantidad de documentación y los pagos los realizan siempre atrasados. Hay poco apoyo para el proceso de educación superior.

En el Departamento de Meta (1.391 participantes activos) se encuentra un total de 175 beneficiarios, a quienes se les ha desembolsado un total de \$932.621.698. Los planes de negocio, según el sector económico, están repartidos de la siguiente manera: comercio, con 94 planes de negocio unipersonales; servicios, con 72 planes de negocio unipersonales; agrícola, con dos planes de negocio unipersonales.

En Villavicencio no hay una oficina encargada del tema de la reintegración, pero manifestaron que la función de la Secretaría consiste en apoyar proyectos para la reintegración, dependiendo de lo que se requiera. El año pasado se trabajó en las Comunas 4 y 5, en la Escuela Galán, para apoyar unos proyectos productivos con personal desmovilizado. El proyecto consistió en la recuperación del humedal El Coroncoro, para convertirlo en un sitio turístico. Los participantes se asociaron y registraron en la Cámara de Comercio, pero los recursos que tienen no son amplios para la comercialización de este humedal como sitio turístico.

También con la Fundación Galán se está desarrollando un programa de sensibilización desde hace poco más de dos meses. Se pretende que los participantes los ayuden en talleres con población vulnerable de reclutamiento forzado para poner en evidencia los peligros de esta situación.

En Cesar (1.943 participantes activos), existe un total de 182 beneficiarios de proyectos productivos, a los cuales se les desembolsó \$390.321.600. Los planes de negocio, según, el sector económico, están repartidos de la siguiente manera: comercio, con 35 planes

de negocio (siete asociativos y 28 unipersonales); industria, con ocho planes de negocio (todos unipersonales); servicios, con 24 planes de negocio (uno asociativo y 23 unipersonales); agrícola, con tres planes de negocio (todos asociativos).

En el Departamento de Cesar, existe un programa para ayuda complementaria al reintegrado. Este Departamento reportó las siguientes tareas: dos proyectos (DDR-172) en dos municipios: Codazzi (50 participantes) y el Copey (40 participantes); estos son proyectos productivos (de 25 y 20 hectáreas) y de comercialización. Son proyectos patrocinados por USAID y OIM, ACR, Gobernación y la CNRR, y comenzaron en el año 2009. Otro proyecto, conocido como Patios Productivos (recursos USAID y OIM y Gobernación, con acompañamiento de la ACR); en La Mesa (184 proyectos en Azúcar Buena, Valledupar, y 84 proyectos entre Llerasca y Casacará, Codazzi). Este un proyecto de producción y comercialización de hortalizas orgánicas que ha culminado su primera fase. La segunda fase estará dedicada al acompañamiento de 13 acuerdos para la comercialización de las hortalizas con la cadena de supermercados *Mi Futuro*, principalmente.

Sobre el tema de reintegración comunitaria, donde el objetivo básico es reconstrucción del tejido social, prevención del reclutamiento y formación en convivencia y reconciliación, hay un proyecto desarrollado conjuntamente con la ACR y la Unión Europea, ejecutado en Aguachica y San Alberto. El producto principal fue la creación de dos asociaciones que, a través del arte y la cultura, buscan crear procesos de convivencia y reconciliación. Los hijos de los participantes activos reciben clases de arte en general.

En el Departamento de Santander (1.353 participantes activos) existe un total de 112 beneficiarios, a los cuales se les ha desembolsado \$279.987.566. Los planes de negocio, según el sector económico, están repartidos de la siguiente manera: comercio, con 12 planes de negocio (uno asociativo y 11 unipersonales); industrial, con un plan de negocio (unipersonal); servicios, con 14 planes de negocio (uno asociativo y 13 unipersonales); agrícola, con 19 planes de negocio (todos unipersonales); pecuario, con ocho planes de negocio (dos asociativos y seis unipersonales).

El Departamento de Santander informó que la Gobernación, a través de la Secretaría del Interior, adelantó el proyecto MIDES (Modelo Integral de Desarrollo Sostenible), cuya población objetivo fueron los desplazados y desmovilizados. Desde finales del año 2009 está en funcionamiento, y tuvo asignación de recursos para 2010, por valor de \$70.000.000, los cuales se sumaron a la asignación hecha en el 2009, por valor de \$74.000.000. Con estos recursos, se hará una convocatoria, la cual se orientará hacia proyectos asociativos, pero las asignaciones individuales estarán entre \$500.000 y \$3.000.000.

En Bucaramanga, existe un programa de apoyo a la reintegración por parte de la alcaldía. El trabajo con los reintegrados consiste en apoyar los programas de la CNRR y la ACR. En el año 2009, se contó con un presupuesto de \$20.400.000. Se hicieron seis encuentros presenciales en los que se desarrollaron actividades de reintegración, a través del encuentro de hijos e hijas de los participantes; se trabajó en temas sicojurídicos, mecanismos de participación ciudadana, derechos humanos y ciudadanía, relacionamiento víctima-victimario y fundamentos legales de ésta, de acuerdo con la Ley 387 de 1997, Ley 872 de 2002 y Ley 975 de 2005, y resolución pacífica de conflictos.

Para los niños, niñas y adolescentes con el Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar y la Caja Santanderana de Subsidio Familiar CAJASAN, que administra el Centro de Referencia y Oportunidades Juveniles CROJ, se ejecutó en julio de 2009 un convenio con AC Consultores, por un valor de \$10.000.000, y se desarrollaron 3 talleres con varios conferencistas para desarrollar un ejercicio terapéutico de salud mental a los menores víctimas.

El Departamento de Tolima (763 participantes activos) reportó un total de 51 beneficiarios, a quienes se les desembolsó \$354.389.998. Los planes de negocio, según el sector económico, están repartidos de la siguiente manera: comercio, con nueve planes de negocio (todos unipersonales); industria, con ocho planes de negocio (todos unipersonales); servicios, con 20 planes de negocio (uno asociativo y 19 unipersonales); agrícola, con cuatro planes de negocio (dos asociativos y dos unipersonales); pecuario, con ocho planes de negocio (todos unipersonales).

En el Departamento de Tolima existe el convenio interadministrativo marco de cooperación celebrado entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE, la ACR y la Gobernación de Tolima, pero no se reportaron actividades de apoyo a la reintegración económica. En Ibagué no existe información de ningún programa complementario a la reintegración.

En el Departamento de Bolívar (796, participantes activos), hay un total de 37 beneficiarios de proyectos productivos, a quienes se les desembolsó \$92.737.244. Los planes de negocio, según el sector económico, están repartidos de la siguiente manera: comercio, con 23 planes de negocio (uno asociativo y 22 unipersonales); servicios, con 11 planes de negocio (todos unipersonales); agrícola, con un plan de negocio unipersonal; pecuario, con un plan de negocio unipersonal.

En el Departamento de Valle del Cauca (1.062 participantes activos), se encontró un total de 23 beneficiarios de proyectos productivos, a los cuales se les desembolsó \$131.910.288. Los planes de negocio, según el sector económico, están repartidos de la siguiente manera: comercio, con 12 planes de negocio unipersonales; servicios, con siete planes de negocio unipersonales; industria, con dos planes de negocio (uno unipersonal y otro asociativo); pecuario, un plan de negocio unipersonal. En el Departamento del Valle y en la ciudad de Cali, no existen programas complementarios a la reintegración.

Hasta mayo 31 de 2010 en Bogotá se habían desembolsado 23 planes de negocio asociativos, que favorecieron a 58 beneficiarios, con una inversión de \$400.912.929. También, en el Distrito Capital se cuentan 241 proyectos unipersonales, con una inversión de \$1.833.271.015.

En Bogotá, según la Secretaría de Gobierno, se han desarrollado programas en el tema de productividad y empleabilidad, con el auxilio de la Agencia de Cooperación Japonesa, USAID, la OIM, la ACR, el IPES (Instituto Para la Economía Solidaria del Distrito), el Departamento Nacional de Planeación DNP, la Secretaría de Desarrollo Económico y el SENA. La Alcaldía, además, emitió un Decreto para que el 10%

de los trabajadores de los contratos de obras civiles públicas, sean de población vulnerable, incluyendo desmovilizados. Sin embargo, la citada Secretaría resalta que en el mismo tema, la ACR no tiene un solo reincorporado trabajando con ellos en sus programas.

Según la entidad distrital, uno de los problemas más protuberantes es el relacionado con las estadísticas oficiales que provee la ACR, puesto que la información que suministran es, a menudo, contradictoria y desactualizada. Sostienen en la Secretaría de Gobierno, que la información oficial de reincorporados corresponde al año 2007 en ciertos casos, lo cual demuestra que hay un problema de organización de la información en la ACR. El Distrito ha hecho reuniones periódicas con los gerentes de los centros de servicios de la ACR y con el encargado de la Unidad de Trabajo de la Comunidad UTC para socializar la información, y mantiene comunicación con los cuatro centros de servicio que existen en el Distrito, ubicados en las localidades de Rafael Uribe Uribe, Engativá, Ciudad Bolívar y Kennedy.

Además, para el programa de empleabilidad no ha sido posible obtener los listados actualizados por parte de la ACR, lo cual ha generado pérdida de oportunidades de empleo para la población en vías de reintegración. Con USAID y OIM, el Distrito está trabajando en proyectos, con aportes de 50% de capital de cada entidad; en la primera etapa del convenio se vincularon 30 familias, en la segunda 22 y se está preparando la tercera etapa.

La construcción del modelo en emprendimiento consiste en trabajar con la familia, sobre modelos ya conocidos. El capital semilla es de aproximadamente 2 a 3 millones de pesos, con un acompañamiento realizado por un operador llamado Fundación para el Desarrollo Agrícola Social y Tecnológico FUNDASET, quienes tienen un proceso de valoración y acompañamiento de un año.

El programa complementario para la reintegración cuenta con una sede en donde se ofrece la atención directa a los desmovilizados. Según la Secretaría, existe poca oferta en proyectos productivos para mujeres desmovilizadas y madres cabeza de familia. Esta situación

suele degenerar en vulneración a los derechos fundamentales y en violencia intrafamiliar, razón por la cual se está organizando a nivel Distrital un programa para estas mujeres, teniendo en cuenta que aproximadamente tres cuartas partes de esta población ha sido abordada en el intento de un nuevo reclutamiento.

En el Departamento del Valle del Cauca, no hay programas complementarios de apoyo a la reintegración.

3.2.4 La reintegración económica: la muestra de proyectos productivos por departamentos

Con el fin de seleccionar una muestra representativa de proyectos productivos para ser observada por la Procuraduría y, así mismo, sostener entrevistas con los beneficiarios, se decidió construir una muestra, con arreglo a un conjunto jerarquizado de variables de selección, así: 1) Que esté en funcionamiento; 2) Que su desembolso se haya hecho hace dos años. Entre los que cumplieren estas condiciones, se escogerían cinco unipersonales y dos asociativos, por cada capital de Departamento focalizado. Luego se elegirían finalmente los proyectos específicos, tratando de que fueran representativos de la producción, el comercio y los servicios, que son las tres ramas en las que se distribuyen las iniciativas productivas.

Se pidió a la ACR que remitiera a la Procuraduría el listado de proyectos de los departamentos focalizados que, a su juicio, podría satisfacer las variables de la metodología planteada y se procedió a escoger los proyectos a visitar. Los resultados de esa experiencia se describen a continuación:

3.2.4.1 Antioquia

De los siete proyectos escogidos del listado gubernamental, se encontraron en funcionamiento cinco, vendido uno y no instalado uno; de éstos, dos se pudieron visitar.

Los planes de negocio visitados fueron:

1) Fortalecimiento de un taller de confección y de comercialización de ropa infantil

Este plan de negocio tuvo concepto técnico favorable emitido por la ACR. La fecha en que se presentó la propuesta fue el 13 de noviembre de 2008, con desembolso el 3 de diciembre del mismo año, por un valor de \$16.000.000. Según la ACR, éste se mantiene en funcionamiento.

Durante la visita ocular, se logró confirmar el flujo de trabajo del taller. Posee máquinas apropiadas para la actividad que desarrollan y el producto final es de buena calidad. Aducen tener problemas en la comercialización, puesto que no siempre consiguen unos precios de venta favorables, debido a los bajos precios de las telas chinas que ellos dicen no usar. El taller-casa está establecido en el barrio 13 de noviembre, zonas altas de Medellín.

2) Fortalecimiento de un taller de torno para talla en madera

La fecha en que presentó la propuesta fue el 28 de abril de 2008 y la fecha del desembolso fue el 29 de julio del mismo año, por un valor de \$8.000.000. En la visita a la unidad productiva, se encontró que el flujo de trabajo es escaso, aunque se nota que hay una permanente ocupación del taller. Las tallas producidas son artesanales y han tenido difícil salida en el mercado. En el Centro de Servicios de Medellín, aducen mantenerlo en las listas de eventos de promoción comercial.

3.2.4.2 Cesar

Se encontraron en funcionamiento cuatro unidades, se han cerrado dos y la última está arrendada. En estos proyectos, se desembolsó un total de \$26.300.000, con un promedio, por proyecto, de \$3.757.143, y un promedio desembolsado por participante de \$2.922.222. Todas las unidades productivas que se hallan funcionando cumplen los requisitos temporales de la presente evaluación.

En la visita de la Procuraduría, se pudo comprobar el estado de dos de estos proyectos:

1) Un plan de negocios correspondiente al montaje de una sala de internet

La fecha en que presentó la propuesta fue el 23 de julio de 2008, y la fecha del desembolso fue el 1° de septiembre del mismo año, con un valor de \$8.000.000. Actualmente, el negocio se halla en funcionamiento, pero ahora en sociedad con otro participante que tiene también un proyecto de café internet. Dicen dividir utilidades aproximadas de \$250.000 para cada uno. El beneficiario es una persona muy activa y paralelamente al café internet que tiene montado, tiene también una máquina para rostizar pollo, un restaurante y estanco, además de un taller para arreglar motos.

2) El proyecto asociativo para el montaje de un granero

Este plan de negocio tiene concepto favorable emitido por el operador CHF. La fecha en que se presentó la propuesta fue en abril de 2008, con desembolso el 3 de diciembre del mismo año, por un valor de \$4.000.000. Actualmente, el granero se halla funcionando, aunque el seguimiento del proyecto productivo llegó hasta diciembre de 2009. Este negocio se halla en una situación difícil, según los participantes, por malas decisiones en el funcionamiento del negocio, puesto que al habersele exigido la entrega del primer local por parte del arrendador, donde pusieron la primera tienda y manejaban una buena cantidad de clientes y un aceptable flujo de negocios, se tuvieron que ir a otro lugar donde el arriendo es mayor y el flujo de negocios y clientes es mucho menor. Los participantes están buscando otro lugar donde restablecer su negocio, para lo cual mantienen el acompañamiento de la profesional encargada del área de reintegración económica del Centro de Servicios de la ACR.

Por último, uno de los proyectos, que no pudo ser visitado, correspondía a un participante que actualmente se encuentra trabajando como vigilante. Ante el cuestionamiento de la Procuraduría sobre la expresa prohibición de que las personas en ruta de reintegración desempeñen oficios que impliquen el porte de armas, el Centro de Servicios de Valledupar argumentó que ese oficio de celaduría se ejerce sin armas.

3.2.4.3 Meta

Se encontraron en funcionamiento tres proyectos unipersonales que cumplían las condiciones y se pudieron visitar dos:

1) Un plan de negocios para el montaje de un café internet

La fecha en que se presentó la propuesta fue el 28 de abril de 2008, con desembolso el 7 de octubre de 2008, por un valor de \$8.000.000. El negocio se halla en funcionamiento. Según la información ampliada de la ACR, el participante vende minutos y recargas de telefonía celular, e implementó una vitrina con elementos de papelería. Al parecer es un participante cumplidor y responsable. Ha ido mejorando su vivienda, con el fin de mejorar las condiciones de su negocio, el cual funciona en la casa de su propiedad. El negocio se ve bien montado, con buenos equipos y buena administración. Además, el participante hace trabajos de construcción que alterna con el mantenimiento del café internet.

2) Plan de negocios para el montaje de una miscelánea

La fecha en que se presentó la propuesta fue el 31 de octubre de 2007, con desembolso el 25 de julio de 2008, por un valor de \$8.000.000 para cada uno. El negocio se halla en funcionamiento, aunque en un sector donde no tienen mucha salida los productos que comercializan. Están buscando otro local para establecer su negocio.

3.2.4.4 Tolima

Se encontraron en funcionamiento cuatro unidades productivas, y cerradas tres. El total desembolsado en estos proyectos fue de \$44.420.000, con un promedio, por proyecto, de \$6.345.714, y un promedio por participante de \$4.935.555. De los planes de negocio que están en funcionamiento, sólo dos cumplieron las condiciones, pero no pudieron ser visitados por razones de seguridad, según la ACR y autoridades locales.

No fue posible visitar ninguno, dadas las circunstancias de alteración del orden público reportadas por las autoridades. Sin embargo, se realizó entrevista semiabierta a dos proyectos.

1) Plan de negocios para un cultivo de café

El proyecto cuenta con el concepto técnico favorable por parte del profesional de la ACR. La fecha en que se presentó la propuesta fue el 5 de marzo de 2009, con desembolso el 18 de noviembre del mismo año, por un valor de \$8.000.000 para cada uno. Actualmente, el negocio se halla en funcionamiento. Según la información ampliada, la finca tiene una casa pero aún no es posible habitarla.

2) Plan de negocios para un cultivo de plátano

El proyecto cuenta con el concepto técnico favorable por parte del profesional de la ACR. La fecha en que se presentó la propuesta fue el 27 de abril de 2009, con desembolso el 4 de diciembre del mismo año, por un valor de \$4.000.000. Actualmente, el negocio se halla en funcionamiento. A pesar de las dificultades climáticas que se han presentado, todavía continúan con él.

3) Plan de negocios para el montaje de un taller para aprendizaje del idioma inglés para niños.

La propuesta fue presentada el 25 de noviembre de 2007, con desembolso el 5 de febrero de 2008, por un valor de \$8.000.000. Actualmente, el negocio está cerrado. Según informó la ACR hace un año cerró y, al parecer, al participante se le dio la oportunidad de cambiar a un café Internet, pero también lo cerró.

4) Plan de negocios para la ceba y engorde de cerdos

La fecha en que se presentó la propuesta fue el 19 de mayo de 2008, con desembolso el 21 de agosto del mismo año por un valor de \$8.000.000. Actualmente, el negocio se halla en funcionamiento. Según informó la ACR, este participante estuvo en el negocio de la ceba de cerdos durante un año, pero dadas las dificultades

ocasionadas por la gripe porcina bajaron las ventas de esta carne, obligándolo a cambiar el negocio por uno de alquiler de lavadoras y venta de minutos. En la actualidad el negocio sigue funcionando.

5) Plan de negocios para el montaje de una tienda

La propuesta fue presentada el 19 de mayo de 2008, con desembolso del 21 de agosto de 2008, con un valor desembolsado de \$8.000.000. Actualmente el negocio se halla cerrado. Según la información ampliada, la dirección y teléfonos de la tienda son de la época en que el participante estaba activo. Éste, hasta septiembre de 2009, tenía el negocio abierto, pero luego de ese mes no se volvió a saber nada de él, no se ha reportado en ningún Centro de Servicios. Según cuentan algunos participantes, volvió a La Guajira de donde es oriundo.

6) Plan de negocios para el montaje de un local de Internet, llamadas y papelería

La propuesta fue presentada el 15 de febrero de 2008, con desembolso el 1° de septiembre del mismo año, por un valor de \$8.000.000. El negocio se halla en funcionamiento, pero hace poco cambió de local.

7) Plan de negocios para el montaje de una panadería y pastelería

La propuesta fue presentada el 21 de abril de 2008, con desembolso el 1° de septiembre del mismo año, por un valor de \$8.000.000. Actualmente el negocio se halla cerrado. Al parecer este participante se había trasladado en el 2008 para otra ciudad y regresó a Ibagué en junio de 2010, donde fue capturado por un homicidio cometido en la capital del Meta. Según la esposa de este beneficiario, el negocio fue recogido.

Se resalta la reiterada solicitud de los participantes, frente a la necesidad de adquirir una vivienda digna, con posibilidad de un subsidio o un préstamo, teniendo en cuenta que carecen de vida

crediticia y las posibilidades de vivienda son casi nulas. Por otra parte, el lugar de ubicación de los negocios se limita a las posibilidades económicas de un arriendo de bajos costos, por lo que se evidencia que se encuentran ubicados en los cordones de pobreza de alto nivel en las ciudades en donde están realizando su proceso de reintegración.

3.2.4.5 *Santander*

Se encontraron en funcionamiento tres unidades productivas, tres ventas y una cerrada. El total desembolsado en estos planes de negocio fue de \$66.000.000, con un promedio desembolsado por proyecto de \$9.428.571 y un promedio desembolsado por participante de \$7.333.333. De los planes que aún funcionan, uno cumple con las condiciones.

Se realizaron tres entrevistas a tres beneficiarios de dos proyectos productivos con posterior visita. En el tercer proyecto, no asistió al centro de servicios de la ACR, pero contestó el cuestionario en el lugar de su domicilio.

1) Plan de negocios para el montaje de un minimercado

El plan de negocios cuenta con el concepto técnico favorable emitido por el profesional de la ACR. La fecha en que se presentó la propuesta fue el 27 de septiembre de 2007, con desembolso del 7 de octubre de 2008, por un valor de \$16.000.000. El negocio se halla en funcionamiento. En la visita realizada se observó que el negocio está ubicado en una zona deprimida de la ciudad, con poca mercancía.

2) Plan de negocios para el montaje de una panadería

El negocio se abrió el 11 de abril de 2009: el beneficio económico de la ACR fue de \$ 8.000.000 para materia prima, inicialmente para panadería y tienda, pero al hacer el estudio para el plan de negocio, se decidió que solamente panadería. La aprobación se demoró aproximadamente un año. Tejido humano dio un aporte de \$3.500.000 y el pasado 20 de julio, el participante reabrió.

3) Plan de negocios para el montaje de una tienda

El participante manifestó que recibió un desembolso de \$8.000.000. Su negocio es bueno y productivo; sin embargo, demuestra preocupación porque le pidieron el local en donde está ubicado y no sabe a dónde ir.

3.2.4.6 Bolívar

Hay cinco en funcionamiento, vendido uno y otro cambió de actividad. De los planes de negocio que están en funcionamiento, todos cumplen las condiciones temporales de evaluación. Fueron visitados tres y se entrevistaron todos los demás beneficiarios en la sede de la ACR Cartagena.

1) Plan de negocios para una barbería

Éste cuenta con el concepto técnico favorable emitido por el profesional de la ACR, y tiene un valor desembolsado de \$1.940.000. El plan de negocios se halla en funcionamiento. Como se pudo comprobar, el negocio se encuentra en perfectas condiciones, bien equipado, aseado y organizado. Es manejado por el mismo participante. El manejo contable es incipiente, aunque ha realizado estudios de mercado; tiene tarifas de acuerdo a la capacidad de pago del cliente.

2) Plan de negocios para una peluquería

Éste cuenta con el concepto técnico favorable de la ACR y tiene un valor desembolsado de \$1.890.000. El plan de negocios se halla en funcionamiento. Este negocio es administrado por la esposa del participante beneficiario. Es conocido en el sector y maneja una clientela propia.

3.2.4.7 Valle del Cauca

En funcionamiento hay 4, cerrado 1, trasladado 1 y en proceso 1. De los que están en funcionamiento, sólo 1 cumplía las condiciones temporales establecidas.

Se realizaron tres entrevistas y una visita, el otro negocio estaba en trasteo y el tercero no fue posible ubicarlo.

1) Plan de negocio para inyección de capital para un taller eléctrico automotriz

La propuesta fue presentada el 14 de noviembre de 2007, con desembolso el 7 de octubre de 2008, por un valor de \$2.000.000. El negocio se halla en funcionamiento. Según la información ampliada de la ACR, el negocio lleva tres años y medio en funcionamiento, aunque el participante tuvo que trasladarse por problemas de seguridad.

2) Plan de negocios para el montaje de un taller de mecánica

La propuesta fue presentada el 5 de junio de 2009, con desembolso el 17 de julio del mismo año, por un valor de \$7.192.000. Se halla en funcionamiento. Según informó la ACR, el negocio lleva funcionando año y medio. En la visita ocular se evidenció que el negocio es pequeño y no es posible el sostenimiento de la familia del participante.

3) Plan de negocios para el montaje de una tienda

La propuesta fue presentada el 23 de abril de 2009, con desembolso el 2 de octubre del mismo año, por un valor de \$8.000.000. El participante manifestó que el plan de negocios se encuentra en funcionamiento, pero en la fecha de la visita estaba de trasteo por seguridad. El participante fue premiado al mejor proceso de reintegración.

3.2.4.8 Atlántico

Cuenta con ocho beneficiarios para siete planes de negocio (seis unipersonales y uno asociativo). En el Departamento hay cuatro unidades productivas en funcionamiento y dos vendidas. El total desembolsado fue de \$45.997.802, con un promedio desembolsado, por proyecto, de \$6.571.114 y un promedio desembolsado por participante de \$5.749.725. De los planes de negocio que están

en funcionamiento, sólo dos cumplieron con las condiciones. No se pudo visitar ninguno, pero se entrevistó a los dos beneficiarios en la sede de la ACR de Barranquilla.

3.3 Conclusiones generales sobre reintegración

El número de desmovilizados participantes en los procesos de reintegración sigue siendo bajo y, más aún, teniendo en cuenta el incremento de las desmovilizaciones individuales.

La cobertura de los servicios básicos de salud y educación para los desmovilizados activos y sus núcleos familiares (y probablemente No Activos no identificados como desmovilizados) es total y adecuada en los niveles ofrecidos por el POS, en todo el país. Incluso, hay superávit de cupos asignados por el Gobierno Nacional. Adicionalmente, las coberturas No-POS, y otras del tercer nivel de atención, son cubiertas con fondos administrados por los departamentos, con fondos propios de la Alta Consejería para la Reintegración y, a menudo, con los aportados de manera directa por los cooperantes internacionales del proceso. Esto es un logro importante del proceso de reintegración que tiene garantía de sostenibilidad, pues su provisión forma parte del Plan de Desarrollo de cada municipio que ejerce la cobertura. De todas maneras, hay que mencionar que esta política se insertó dentro de la tendencia ordinaria de ampliación de cobertura de estos derechos constitucionales para toda la población.

La Alta Consejería para la Reintegración ha iniciado la aplicación de un enfoque integral, concibiéndolo como un proceso social articulado a la comunidad receptora de los participantes. Este enfoque, sin duda, representa un avance conceptual pero su aplicación es muy incipiente como para tener masa crítica disponible con miras a una evaluación de sus resultados. Sin embargo, hay ciertas observaciones que la Procuraduría hace, con base en las conversaciones con participantes y las visitas a algunos de sus lugares de residencia.

En primer lugar, la mayor parte de los proyectos productivos que, como se afirma en el apartado siguiente de conclusiones específicas sobre reintegración económica, no tiene garantizada

su sostenibilidad, funciona en los lugares de residencia de los participantes en entornos físicos y sociales difíciles (barriadas “subnormales”), bajo la acechanza de otros sectores de población en condiciones de mayor vulnerabilidad que los mismos desmovilizados, como ocurre en Cartagena, Ibagué, Cali, Medellín, Montería, entre otras, y con un acceso muy precario al agua potable y a los servicios básicos. En estos lugares ocurre que a menudo el lote o el predio es una vivienda sumamente precaria de algún miembro del núcleo familiar o es arrendada a altos precios.

En segundo lugar, la baja rentabilidad de los negocios obliga al participante a combinarlos con otras actividades, entre ellas, el mototaxismo, opción común en departamentos como Bolívar, Cesar y Atlántico, o en la prestación de servicios personales en barrios de estrato alto. Muchas de estas actividades, a veces las sustraen discretamente del conocimiento de los propios tutores de la ACR. Esta inestabilidad o precariedad de la rentabilidad de los negocios induce a la movilidad del participante dentro de la ciudad, buscando la oportunidad de mejorar sus ventas, de proveerse de mayor seguridad o de reducir los gastos de arriendo y manutención, transporte, etc.

En contraste, la baja rentabilidad de los negocios también tiende a ser compensada con los ingresos que, por concepto de Apoyo a la Reintegración, pueden percibir los participantes que cumplen unos mínimos de asistencia a las sesiones psicosociales o a los cursos de capacitación en toda clase de materias económicas, sociales, culturales y lúdicas, que a veces son presentadas en la prensa equivocadamente por la publicidad de la Alta Consejería como “graduaciones del proceso de reintegración”, siendo que no hay “graduados” de la reintegración, pues para serlo, es decir, para cesar en la condición de desmovilizado, es preciso que haya una decisión administrativa que lo determine. Se “gradúan” en cursos específicos. Esos mensajes ambiguos no convienen a la credibilidad del proceso de reintegración entre la opinión ciudadana en general.

Todas esas observaciones dejan la sensación de que el proceso de reintegración, en algunos lugares como los mencionados, está

contribuyendo a replicar la informalidad en esta población, puesto que el perfil de su actividad económica es más concordante con el rebusque que con una fuente estable de ingresos mínimos. La reintegración en el rebusque y en la informalidad deterioran la confianza de quienes aspiran a emprender una nueva vida de paz y prosperidad por ese camino y decepciona a quienes están todavía en

la ilegalidad armada, pero contemplan la perspectiva de desmovilizarse en vista de la promoción de que está siendo objeto la política.

3.4 Conclusiones específicas sobre reintegración económica

En lo que respecta a la eficacia de la política de proyectos productivos, hay más interrogantes que certezas sobre sus logros. Según los datos entregados por la ACR a la Procuraduría, no hay claridad acerca del estado actual del 45,9% del total de planes de negocio desembolsados, que corresponden al 59,5% de beneficiarios y al 48,4% del total del monto desembolsado.

Entre los negocios reportados como “no existentes”, “cerrados”, “no aplica”, “no instalados y “robados” suman 139 proyectos productivos (9,4%), que corresponden al 6,4% de beneficiarios y al 8,3% del monto desembolsado.

Entre los planes de negocio que la ACR clasifica como “propios”, corresponden al 35,1% de los proyectos productivos, al 27,1% de los beneficiarios y al 33,2% del monto desembolsado.

Los proyectos clasificados como “arrendados”, “vendidos” y “trasladados” suman 142 proyectos productivos (9,6%), que corresponden al 6,8% de beneficiarios y al 10% del monto desembolsado.

En lo que se refiere a las unidades productivas “no determinadas”, corresponden a más de la mitad de los participantes beneficiarios, y casi a la mitad del total desembolsado desde 2007.

Los proyectos que pueden, de entrada, ser calificados como fracasos rotundos (no existentes, cerrados, no aplica, no instalados y robados)

son también considerables llegando a casi el 10% del total de proyectos desembolsados.

Una situación similar se encontró con los arrendados, vendidos y trasladados, que tampoco pueden clasificarse como éxitos del programa.

Tan solo los que se clasifican como “propios” (con 33,2% de planes de negocio instalados), podrían considerarse, a priori, como posibles éxitos del programa, sujetos a una verificación más detallada.

Es evidente que hay fallas en la asignación y seguimiento de los planes de negocio aprobados. Es inaceptable que no haya información sobre casi la mitad de planes de negocio (que corresponden a más del 60% de los participantes beneficiarios), por lo cual se cuestiona la capacidad de la ACR en el monitoreo de los proyectos productivos que desembolsa.

El caso de empleabilidad es similar al de proyectos productivos. En el año 2007 se lograron 152 colocaciones en empleos semicalificados y no calificados. En el año 2008, se reportaron 595 colocaciones, en tres modalidades: destajo (88), indefinidos (171) y término fijo (336). Con menos de un salario mínimo hay 120 participantes, con el salario mínimo 282, con más de un salario mínimo 187 y con más de 2 salarios mínimos 6 participantes. En el año 2009, se dieron 361 colocaciones y, en lo observado en el año 2010, se presentaron 764 colocaciones.

La frecuente modificación de las estructuras de bases de datos entregadas por la ACR y los consiguientes problemas de validación de las mismas, dificulta una evaluación fidedigna acerca del estado de colocaciones, ya que la categoría de modalidad de empleo la encontramos en los datos correspondientes al año 2008, pero en el año 2009 y en el año 2010 no existe ese campo.

Es claro que las cifras de empleabilidad siguen quedándose cortas frente al número de beneficiarios que podrían acceder a las políticas de empleo de la ACR. Además, se evidenció que la ACR sabe de beneficiarios que son empleados en actividades riesgosas o prohibidas para los participantes activos beneficiarios, como es

el caso de las empresas de vigilancia (un celador y cuatro vigilantes en 2008, un guarda en 2009 y dos *dealers* de casino 8 guardas y 10 vigilantes en 2010).

Aunque la Procuraduría es consciente de los retos y dificultades que tiene la ACR para lograr colocaciones de empleos a los participantes activos, dadas las condiciones especiales de esta población, y el resquemor o desconfianza que estos pueden generar en algunos círculos de trabajadores, lo cual incrementa las negativas a enrolar a los participantes en grandes empresas.

Lamentablemente, la ACR no ha fijado los criterios para establecer cuándo termina el proceso de reintegración de los desmovilizados, extendiéndose indefinidamente en el tiempo.

3.5 Recomendaciones generales sobre reintegración

A la Alta Consejería para la Reintegración de la Presidencia de la República, para que introduzca las modificaciones normativas y de política pertinentes conducentes a vincular la recepción de ayudas para planes de negocios con la garantía de acceso a una vivienda digna por parte de los desmovilizados activos en el proceso de reintegración. Aquellos participantes que carezcan de vivienda propia, en condiciones dignas, deberían vincularse a un plan de vivienda como parte de los requisitos de acceso a los beneficios económicos de empleabilidad y apoyo a planes de negocios.

A la Alta Consejería para la Reintegración de la Presidencia de la República, para que proceda, cuanto antes, a poner en orden sus sistemas de información con el fin de que se ajusten a los principios de transparencia, integridad, consistencia, disponibilidad y oportunidad, entre otros, que deben caracterizar a la información generada o gestionada por los entes públicos.

Con el fin de elevar los niveles de responsabilidad pública de los colaboradores de la Alta Consejería para la Reintegración en todos los Centros de Servicios, es deseable que en las contrataciones se

suscriban cláusulas que expresamente mencionen las funciones públicas que van a ser desempeñadas por dichos prestadores de los servicios y las obligaciones que ella conllevan.

A la Alta Consejería para la Reintegración, para que remita a la Procuraduría la información relativa a la ejecución presupuestal de todos los componentes de la política, con el máximo nivel de desagregación por rubros y cantidades unitarias, correspondiente al último año fiscal de 2009 y al año 2010. Así mismo, para que, con igual nivel de detalle, remita la información sobre el estado de ejecución de los convenios establecidos con organismos internacionales de cooperación o empresas privadas para apoyar las actividades de reintegración económica y de gestión de información sobre la misma, correspondientes a los años 2009 y 2010.

3.6 Recomendaciones específicas sobre reintegración económica

A la Alta Consejería para la Reintegración de la Presidencia de la República para que, lo más pronto posible, acometa una revisión y publique resultados de la misma, con respecto a la situación real de todos los proyectos productivos clasificados en sus informes como “cerrados”, “vendidos”, “robados”, “no instalados”, “no disponibles”, etc., en orden a producir un reporte que permita apreciar el verdadero alcance de dicha modalidad de reintegración económica.

A la Alta Consejería para la Reintegración de la Presidencia de la República, para que se abstenga de promover o tolerar la vinculación de participantes en actividades que impliquen el ejercicio de funciones coercitivas o el uso de armas o implementos de coerción (bastones, etc.), como las usadas en oficios de vigilancia y celaduría.

A la Alta Consejería para la Reintegración de la Presidencia de la República, para que establezca un sistema de seguimiento estadístico con verificación de campo de todos los proyectos aprobados, desembolsados o en proceso de desembolso, y actualice la información sobre la situación actual de los mismos.

Específicamente, deberá conformar los protocolos de información para la mitad de los planes de negocios aprobados que comprenden el 60% de los participantes beneficiarios de proyectos productivos y que carecen de información de seguimiento.

Al Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, dependencia a la cual pertenece la Alta Consejería para la Reintegración, para que se fortalezcan los programas de promoción entre el sector productivo nacional y entre la ciudadanía en general de las diferentes regiones colombianas, de los programas de apoyo a la vinculación laboral y a los planes de negocios de los reintegrados.

Al Ministerio de Defensa Nacional y a la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, para que aquellos desmovilizados que no han suscrito el acta de renuncia voluntaria a los programas de reintegración, sean convocados mediante estímulos adecuados para que se vinculen a los programas de reintegración o protocolicen su renuncia voluntaria a los mismos.

A la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, para que fije los criterios para determinar cuándo se termina el proceso de reintegración y los aplique inmediatamente.

PARTE

2

LA POLÍTICA DE DESMOVILIZACIÓN,
DESARME Y REINTEGRACIÓN

1. SITUACIÓN DE LOS DESMOVILIZADOS NO POSTULADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL A LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República pretendieron darle un tratamiento exclusivamente político a la desmovilización de los combatientes que no hubieren realizado conductas constitutivas de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión. De igual forma, buscaron que el proceso de Justicia y Paz solo fuera destinado para quienes sí hubieren incurrido en dichas conductas.

Por lo anterior, la Ley 975 de 2005 dispuso que las personas que pudieran ser favorecidas con amnistía, indulto, o cualquier otro beneficio establecido en la Ley 782 de 2002, se rigiera por lo dispuesto en dicha ley. De igual forma, estableció adicionar el Código Penal, en el sentido de que también incurriría en el delito de sedición quienes conformaran o hicieran parte de grupos guerrilleros o de autodefensa, cuyo accionar interfiriera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal.

Este marco legal, bajo el cual se desmovilizarían los grupos de autodefensa, no fue posible aplicarlo en la medida en que la Corte Constitucional declaró inexecutable, por vicios en su formación, el artículo 71 de la Ley 975 y porque la Corte Suprema de Justicia consideró que la conformación de grupos paramilitares no constituía un delito de sedición. En consecuencia, a raíz de las decisiones de las altas Cortes, no sería posible indultar o amnistiar a miembros de grupos de autodefensa y se impondría la necesidad de investigar y juzgar a todos los desmovilizados que no pertenezcan a grupos de guerrilla.

Ante la imposibilidad de cumplir con el acuerdo de paz con los grupos de autodefensa, a raíz de las decisiones judiciales, y ante el peligro de que los desmovilizados retomaran el camino de las armas, y la falta de capacidad para investigar y juzgar a 31.671 desmovilizados, el Gobierno impulsó una iniciativa legal, con el

objeto de que pudiera aplicarse el principio de oportunidad, expidiendo la Ley 1312 de 2009, que dispuso que los desmovilizados de un grupo armado organizado al margen de la ley tenían la posibilidad de no ser perseguidos penalmente, cuando no hubiesen sido postulados por el Gobierno Nacional al procedimiento y beneficios establecidos en la Ley de Justicia y Paz, siempre que en su contra no cursaran investigaciones por delitos cometidos antes o después de su desmovilización, con excepción de la pertenencia a la organización criminal, que para efectos de la ley incluía la utilización ilegal de uniformes e insignias y el porte ilegal de armas y municiones.

La solución planteada por Ley 1312 de 2009 tampoco fue de recibo de la Corte Constitucional y, por comunicado de 23 de noviembre de 2010, informó a la opinión pública que por sentencia C-936/10 había sido declarada inexecutable la mencionada ley, por considerar que no era posible la aplicación del principio de oportunidad a la desmovilización masiva de miembros de grupos armados al margen de la ley. Una de las razones para su inexecutable fue porque no se salvaguardaban los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y porque se renunciaba a investigar y juzgar, generándose una impunidad inacceptable.

Nuevamente, ante la incertidumbre planteada por la decisión de la Corte Constitucional, el Congreso de la República, a instancias del Gobierno, aprobó la Ley 1424 de 29 de diciembre de 2010, por medio de la cual intentó dar respuesta a las exigencias del poder judicial, estableciendo que los desmovilizados que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir, 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 grupos armados organizados al margen de la ley, serán investigados y juzgados según las normas aplicables en el momento de la comisión de la conducta punible.

La nueva ley establece que si los desmovilizados que se encuentran vinculados al proceso de reintegración social y económica suscriben

un acuerdo de contribución a la verdad histórica y la reparación, cumplen su ruta de reintegración y no han sido condenados por delitos dolosos con posterioridad a la fecha en que se haya certificado su desmovilización, el Gobierno solicitará a la autoridad judicial la suspensión de las órdenes de captura o que se abstenga de proferirla, según el caso.

Por otra parte, la Ley 1424 dispone que la autoridad judicial competente decidirá, a petición del Gobierno Nacional, la suspensión condicional de la ejecución de la pena por un período equivalente a la mitad de la condena establecida en la sentencia, una vez se verifique el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Haber suscrito el Acuerdo de Contribución a la verdad y la Reparación, así como estar vinculado al proceso de reintegración social y económica dispuesto por el Gobierno Nacional, y estar cumpliendo su ruta de reintegración o haber culminado satisfactoriamente dicho proceso.
- b) Ejecutar actividades de servicio social con las comunidades que los acojan en el marco del proceso de reintegración ofrecido por el Gobierno Nacional.
- c) Reparar integralmente los daños ocasionados con los delitos por los cuales fue condenado, dentro del marco de la presente ley, a menos que se demuestre que está en imposibilidad económica de hacerlo.
- d) No haber sido condenado por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha en que haya sido certificada su desmovilización.
- e) Observar buena conducta en el marco del proceso de reintegración.

La Ley 1424 de 2010 establece, en definitiva, que todos los desmovilizados serán investigados y juzgados por la justicia ordinaria, pero que las órdenes de captura, medidas de aseguramiento y las penas impuestas pueden ser suspendidas.

La solución planteada trae enormes dificultades en su aplicación y podría llevar a resultados paradójicos, pues mientras los desmovilizados postulados que cometieron graves crímenes podrán recibir penas que oscilan entre los cinco y los ocho años,

los desmovilizados objeto de la Ley 1424 podrán recibir penas que oscilarían entre ocho y dieciocho años.

Ante el imperativo judicial de que todos los desmovilizados deban ser investigados y juzgados, la Procuraduría considera que la solución más pertinente hubiese sido la de someter a todos los desmovilizados al proceso consagrado en la Ley de Justicia y Paz, estableciendo la suspensión condicional de la pena y las órdenes de captura para quienes sólo incurrieron en los delitos de que se ocupa la Ley 1424 de 2010.

La solución planteada en la Ley 1424 de 2010 agravará la congestión judicial. La Justicia ordinaria tendrá que investigar y juzgar a los cerca de 19.000 desmovilizados en un proceso en que el Estado tendrá que probar los crímenes que se vayan a imputar, y no como ocurre con el proceso de Justicia y Paz en que los crímenes que se imputan parten de la confesión total que hacen los postulados. En conclusión, podemos estar a las puertas de una impunidad mayor al no contarse con la capacidad para investigar y juzgar.

Ahora bien, está solución también tendría que aplicarse a los cerca de 23.000 desmovilizados de los grupos de guerrilla, pues no tendría fundamento alguno de que las víctimas de estas organizaciones no tuvieran derecho a la verdad, justicia y reparación. De ser esto así, tendríamos víctimas con mejor derecho que otras, en contravía de los principios de igualdad y no discriminación.

2. SITUACIÓN LEGAL DE LOS POSTULADOS SOMETIDOS AL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ

La Ley 975 de 2005, que regula el proceso de Justicia y Paz ha sido sometida a distintas interpretaciones en las decisiones de los Tribunales y la Corte Suprema de Justicia -Sala Penal, lo que a su vez genera de los postulados la presentación de preguntas que demandan respuestas por sus consecuencias al estar sometidos al proceso de Justicia y Paz.

En este sentido, los postulados demandan precisión sobre las condiciones que deben darse cuando han permanecido por más de ocho años privados de la libertad, es decir, se preguntan cuándo y bajo qué presupuestos reales se les permitirá gozar de la pena alternativa, la que desencadenaría futuras libertades.

Una de las preguntas que surge está relacionada con la procedencia de la libertad para aquellos postulados que cumplan ocho años de privación de la libertad en el proceso de Justicia y Paz. Este debate debe darse, pues en dos a tres años varios postulados estarían en estas condiciones.

Los postulados también cuestionan el soporte legal que tenga la Fiscalía General de la Nación para utilizar el contenido de las confesiones de los postulados en los procesos ordinarios que se adelantan en contra de ellos. Se pregunta si esta práctica implica el desconocimiento de sus derechos constitucionales y legales – vulneración al principio de prohibición de la doble incriminación-.

La Procuraduría ha sostenido dos cosas en particular: la primera relacionada con la imposibilidad de reactivar investigaciones en contra de los postulados cuando se hace con base en las confesiones efectuadas en el proceso de Justicia y Paz, si se tiene en cuenta que sólo al momento de analizarse la concesión de la pena alternativa se permitirá abordar el tema de la acumulación; entre tanto, en segundo término, debe propenderse por la suspensión de los procesos ordinarios cuando los hechos han sido confesados en el contexto del proceso de Justicia y Paz, ya que en estos casos debe darse la solución jurídica final que corresponde al momento de la acumulación jurídica.

Por otra parte, la Ley 975 de 2005 no da herramientas a seguir con aquellas conductas punibles cometidas con posterioridad a su vigencia y con anterioridad a la desmovilización del grupo armado organizado al margen de la ley. Cabe destacar que el proceso de Justicia y Paz tuvo por escenario la negociación con 37 grupos, de los cuales al momento de cobrar vigencia la Ley 975 de 2005 tan solo se habían desmovilizado 12, la mayor parte de ellos se

desmovilizaron en el 2006. Esta situación trae como consecuencia, según interpretación de la Corte Suprema de Justicia, que en el marco de la Ley de Justicia y Paz sólo entran aquellos delitos cometidos antes de su vigencia, y no los ocurridos hasta la desmovilización de estos grupos como lo sostuvo la Fiscalía, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y la Representación judicial de las víctimas.

3. SITUACIÓN DE LOS POSTULADOS DE JUSTICIA Y PAZ PRIVADOS DE LIBERTAD

3.1 Condiciones de seguridad

El XIII Informe Trimestral MAPPOEA (Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia), del 31 de octubre de 2009, afirmó que uno de los temas de preocupación permanente es la situación de inseguridad de los desmovilizados. Hecho que se corrobora con las informaciones de la Policía Nacional que dan cuenta que, a noviembre 30 de 2010, habían perdido la vida más de 2.459 personas desmovilizadas en los años 2006, 2007 y 2008, que fueron señalados como los más violentos.

Ahora bien, la situación de los desmovilizados en las cárceles tampoco está exenta de atentados contra la vida e integridad personal. En desarrollo de las diligencias de versión libre en el proceso de Justicia y Paz algunos postulados han señalado los riesgos en que se encuentran por ser objeto de amenaza y muerte, cuestión que puede llevar al rearme para poder garantizar su seguridad. Un caso paradigmático fue la muerte del ex jefe paramilitar del Bloque Tolima, Diego José Martínez Goyeneche, alias 'Daniel', quien murió el 22 de junio de 2009 en la cárcel La Picota de Bogotá, que de acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal, la causa de su muerte fue envenenamiento con cianuro.

Muchas de las muertes son producto de la expansión y disputa de las facciones armadas al margen de la ley que se vienen estructurando, siendo los desmovilizados la población más afectada por estas

bandas criminales emergentes que ocupan los sitios donde operaban los grupos organizados al margen de la ley desmovilizados; bandas que en muchos casos se organizan con desmovilizados que han vuelto a delinquir.

Respeto de casos revelados por los postulados, el Ministerio Público ha solicitado al INPEC y a la Fiscalía que tomen las medidas de protección necesarias, especialmente la ubicación de los postulados en los pabellones destinados para privados de la libertad beneficiarios del proceso de Justicia y Paz. En el mismo sentido, en reuniones interinstitucionales, el tema se ha abordado; sin embargo, no se ha generado una práctica permanente de las autoridades penitenciarias para lograr que los postulados al proceso de Justicia y Paz estén ubicados en dichos pabellones especiales.

También la Procuraduría ha solicitado al INPEC generar los mecanismos para la ubicación de los postulados en patios donde se les garantice seguridad y se les facilite las actividades dirigidas a la preparación de la versiones libres, esto es, en los patios de Justicia y Paz y no en patios comunes, cuestión que se ha venido mejorando, por ejemplo, la ubicación de postulados privados de la libertad en las cárceles de la Picota de Bogotá, Itagüí en Antioquia y en el Espinal, Tolima.

Sin embargo, la muerte del postulado Diego Martínez Goyeneche amerita una revisión de los mecanismos de seguridad al interior de los establecimientos carcelarios, cuestión que requiere de un seguimiento permanente.

Algunos internos desmovilizados, que por demoras en los trámites no han sido postulados, pero que están colaborando eficazmente con la justicia, se quejan que los están sacando de los pabellones de Justicia y Paz, sometiéndolos a riesgos contra su vida e integridad personal.

3.2 Trato recibido por el INPEC y deficiencias en la infraestructura de los establecimientos carcelarios

Una de las preocupaciones de los postulados está relacionada con el trato recibido del INPEC. Las quejas recurrentes de los postulados

privados de la libertad en diferentes cárceles del orden nacional está referida al trato que se les da cuando son trasladados de los centros de reclusión a los Despachos Judiciales, esto es: ser requisados bajo el nivel 3 –*consistente en dejar al interno en pantaloneta cuando se procede a la requisa*-. Nivel aplicable a todos los internos, además de ser esposadas durante el traslado en los vehículos del INPEC; medida que consideran innecesaria y degradante.

En la actualidad, el nivel de requisa ha variado del 3 al 2, lo que significa una requisa de menor invasión corporal.

Las quejas de distintos postulados ubicados en cárceles del orden nacional tienen que ver con: el limitado número de celdas para ubicar a los postulados que son trasladados de otras cárceles, con el fin de cumplir con los requerimientos de las autoridades judiciales. Los postulados denuncian la falta de colchonetas, el dormir en pasillo y la limitada asistencia sanitaria, como ocurre frecuentemente en Bogotá y Barranquilla.

La Procuraduría observó que no todos los internos pertenecientes a grupos de guerrilla y que se han acogido a la Ley 975 de 2005, se encuentran ubicados en un solo establecimiento. Sólo aparecen unos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Chiquinquirá.

El establecimiento de Chiquinquirá no reúne las condiciones para su resocialización, carece de agua potable, está alejado de Bogotá, lugar donde son llevados los procesos, y continuamente deben ser trasladados para diligencias judiciales, en condiciones inhumanas (con esposas en manos y pies, en vehículos incómodos), arriesgando sus vidas, los traen a La Picota y son ubicados en espacios muy malos, sin colchonetas, comida, etc.

El centro de reclusión los ha alejado de su núcleo familiar e incluso de sus abogados: los defensores públicos no van, no hay celeridad en el trámite de los procesos por parte de la Unidad de Fiscalías (versiones cada año).

En cuanto a las comidas, resultan ser insuficientes e indignas, como también cuestionable el bajo nivel de atención médica, la cual se califica de precaria. Cuestión que se agrava por las limitaciones para la obtención de medicamentos o la disposición de los enfermos en lugares inadecuados, como es el caso de un interno que es tratado indignamente por ser portador del VIH.

Los postulados cuestionan la inexistencia de programas de resocialización adecuados para quienes están en el proceso de justicia y Paz, en la actualidad su cobertura es deficiente y pobre, como ocurre en las cárceles de las ciudades de Cúcuta, Bogotá y Barranquilla.

3.3 Hacinamiento en los establecimientos carcelarios

Los establecimientos carcelarios no cuentan con los espacios suficientes en los patios y pabellones de Justicia y Paz, con la capacidad que se requiere para albergar a todos los postulados, situación que implica riesgos en la seguridad y prestación de servicios de salud, sanitarios y de recreación.

En Bogotá, y concretamente en el Pabellón de Alta Seguridad de la Picota, están ubicados 36 desmovilizados de la guerrilla, quienes están hacinados porque sólo está previsto para 24 personas (dos por celda). Asimismo, se les aplica régimen de alta seguridad cuando están en mediana. Las colchonetas son viejas y deterioradas; no tienen dinero para comprar en el expendio, debido a que están de paso por Bogotá y han tenido problemas incluso con las visitas de sus familias.

Por otra parte, la Fiscalía procede a solicitar el traslado de postulados para ser escuchados en ciudades distintas a los sitios de reclusión, sin que las diligencias se practiquen oportunamente o habiéndose practicado, no dándose el traslado de los postulados a sus lugares de origen.

Otra situación con el personal del INPEC es que traspapelan los documentos sobre traslados de postulados de un establecimiento a otro, o la remisión para cumplir con las diligencias judiciales; esto impide el desarrollo oportuno de las audiencias. Igualmente, en

forma no precisa, en la mayoría de los casos, se cuestiona el exceso del personal de custodia en los traslados y los atropellos en los operativos, incluso con daños a las pocas pertenencias de los internos.

Si bien el INPEC ha avanzado en la adecuación de los sitios de reclusión para dar mejor albergue a los postulados, lo cierto es que se requiere de una revisión integral para que se pueda determinar, de forma concreta, cuáles son las verdaderas necesidades y, sobre todo, comprometer soluciones viables para dignificar los espacios de reclusión.

3.4 Negación de acceso a otros postulados que tienen información sobre casos a confesar y limitación en las visitas

Los postulados reclaman que para reconstruir la verdad se requiere de la cercanía a otros postulados que están privados de la libertad y que, con ocasión de la pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley, conocen pormenores de los hechos ocurridos; de modo que al estar en un mismo patio se facilita reconstruir los casos de los que fueron responsables, esto en la medida que al pertenecer a una misma organización criminal donde la participación en la comisión de delitos era en distintos niveles y con limitado conocimiento del actuar, justifica la conveniencia de tal cercanía entre ellos.

La crítica que se hace a esta exigencia está relacionada con el riesgo al que está sometida la verdad, pues en muchas oportunidades los postulados limitan su confesión a casos de particular interés o relevancia, dejando de lado otros que son importantes para avanzar en la verdad.

4. CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN CARCELARIA Y LEGALDE LOS DESMOVILIZADOS EN EL MARCO DE LA LEY 975 DE 2005

La Procuraduría concluye que los postulados privados de libertad se encuentran en las siguientes condiciones:

- Incertidumbre jurídica
- Precarias condiciones de seguridad
- Privados de libertad en establecimientos distantes de la zona donde operaron los bloques o frentes.
- Hacinamiento.
- Falta adecuación de los sitios donde son reclusos.
- Traslados de establecimientos en condiciones inhumanas (vehículos, esposados, sin alimentación) y llevados a diligencias judiciales sin darles descanso.
- Demora en los trámites de procesos judiciales (versiones cada 8 o 10 meses para una sola persona; no exhumación oportuna de cadáveres, luego de la información y ubicación).
- La aplicación de régimen de alta seguridad para algunos pabellones, cuando el que le corresponde es el de mediana seguridad.
- Falta de seguridad para los internos y sus familias.
- Ausencia de diálogo permanente con los entes estatales (Ministerio del Interior y de Justicia, Oficina de la Alta Consejería para la Paz, INPEC, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz).
- Trámite lento, en cuanto a la postulación de muchos desmovilizados, lo que ha originado que el INPEC los traslade de los pabellones de Justicia y Paz a los comunes, con el riesgo que corren sus vidas, teniendo en cuenta que han estado colaborando con la justicia en entrega de fosas, información sobre hechos y autores y, además, porque allí se encuentran muchos de sus enemigos.
- Ausencia de programas integrales para garantizar la resocialización de los postulados privados de la libertad.

PARTE

3

EL DERECHO A LA JUSTICIA, LA VERDAD
Y LA REPARACION

El Estado colombiano, en un hecho inédito, tanto a nivel nacional como internacional, concibió un proceso de paz mediado por el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Por primera vez en el mundo una fuerza armada, no vencida, se desmovilizó, se desarmó y se sometió a decir toda la verdad sobre los delitos cometidos, a ser juzgados por sus

crímenes atroces, a cumplir con las penas impuestas y a reparar a sus víctimas.

La Ley 975 de 2005 dispuso que la sociedad, y en especial las víctimas, tienen el derecho inalienable, pleno y efectivo de conocer la verdad sobre los delitos cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley, y sobre el paradero de las víctimas de secuestro y desaparición forzada. La Ley dispuso que las investigaciones y procesos judiciales deben promover el estudio pormenorizado de lo sucedido a las víctimas de esas conductas, e informar a sus familiares lo pertinente. Asimismo, estableció que los procesos judiciales que se adelanten no impedirán que en el futuro puedan aplicarse otros mecanismos no judiciales de reconstrucción de la verdad.

Los desmovilizados sometidos a la Ley 975 de 2005 deben rendir versión libre ante un fiscal delegado, debiendo manifestar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que hayan participado en los hechos delictivos cometidos, con ocasión de su pertenencia a los grupos armados organizados al margen de la ley, e indicarán los bienes que se entregan para la reparación a las víctimas.

En relación con la memoria histórica, la Ley 975 de 2005 dispuso que el conocimiento de la historia de las causas, desarrollos y consecuencias de la acción de los grupos armados organizados al margen de la ley deberá ser mantenido mediante procedimientos adecuados, en cumplimiento del deber de la preservación de la memoria histórica que corresponde al Estado. De igual manera, estipuló que el derecho a la verdad implica que sean preservados los archivos, y que los órganos judiciales que los tengan a su cargo, deberán adoptar las medidas para impedir la sustracción o la falsificación de los archivos, que pretendan imponer la impunidad.

La Ley 975 de 2005 también dispuso que el acceso a los archivos debe ser facilitado en el interés de las víctimas y de sus parientes para hacer valer sus derechos y agregó que, cuando el acceso se solicite en interés de la investigación histórica, las formalidades de autorización sólo tendrán la finalidad del control de acceso. Asimismo, estableció que se adoptaran las medidas necesarias para resguardar el derecho a la intimidad de las víctimas de violencia sexual y de las niñas, niños y adolescentes víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, y para no provocar más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni crear un peligro para su seguridad.

La Ley 975 de 2005 también dispuso que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación presente un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados organizados al margen de la ley.

La Ley 975 de 2005 se ocupa del derecho a la justicia, disponiendo que el Estado tenga el deber de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley. De igual forma, cobija a los desmovilizados que se acogieron a la Ley 975 de 2005, y que cometieron crímenes atroces, estableciendo penas entre cinco y ocho años de prisión para estos victimarios.

La Ley 975 de 2005 también se ocupa, en extenso, sobre el derecho a la reparación, disponiendo que debe asegurarse a las víctimas el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infligido, y a que se tomen todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones.

La Ley 975 de 2005 establece que el derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas. Los desmovilizados tienen la obligación de reparar a las víctimas con todos sus bienes.

1. EL DERECHO A LA JUSTICIA Y EL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ

1.1 El proceso penal de Justicia y Paz

La Ley de Justicia y Paz estableció un procedimiento judicial para investigar y juzgar a los desmovilizados postulados y garantizar, de esta forma, el derecho de las víctimas a la justicia.

1.2 Renuncia de los postulados para acudir al proceso de Justicia y Paz

Una práctica asumida por los postulados, especialmente los privados de la libertad, ha sido la renuncia para acudir a las convocatorias que hace la autoridad judicial para avanzar con el proceso de Justicia y Paz. En distintas diligencias han justificado su postura por el incumplimiento del Gobierno a lo acordado para facilitar el proceso de paz y su reincorporación a la vida civil. Esta situación tiene consecuencias negativas que pone en riesgo los propósitos de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Sustentan la inconformidad en las siguientes razones:

- La no imputación de delitos cometidos con posterioridad a la vigencia de la Ley 975 de 2005, y con anterioridad a la desmovilización
- La falta de claridad sobre si se les reconocerá el tiempo de privación de la libertad de la pena alternativa fijada.
- La ausencia de criterios sobre la acumulación de penas, requisitos de elegibilidad, renuncia voluntaria, no autoincriminación y sobre el uso que las confesiones, en el marco de Justicia y Paz en procesos de la justicia ordinaria que se adelanten en contra de ellos.

Igualmente, los postulados argumentan la necesidad de precisar que los delitos por los cuales ya fueron investigados y juzgados no sean nuevamente investigados en Justicia y Paz; la prioridad de definir el reconocimiento de las condiciones socio económicas, ejecución de

servicios y programas de la Alta Consejería para Reintegración Social; el establecimiento de pabellones suficientes para privarlos de la libertad, en el proceso de Justicia y Paz, que garanticen las condiciones de dignidad, seguridad y visitas de sus familias, además de determinar el sitio de reclusión donde cumplirán las penas alternativas y, finalmente, que se les brinden espacios para trabajo, estudio y enseñanza.

La Procuraduría, sobre el particular, ha sostenido que la renuencia o negativa de los postulados no se justifica en sus inconformidades, ya que afecta a la justicia; quien es renuente incumpliría injustificadamente con los requisitos de elegibilidad, por ello, deben estudiarse las distintas situaciones para concluir si los postulados renuentes han de excluirse o no del proceso de Justicia y Paz. El proceso ha tenido tardanzas, y una de las razones es la renuencia y amenaza permanente de los postulados para no acudir al proceso.

Los postulados tienen derechos y, por supuesto, pueden hacer demandas al Estado, pero lo que si no es aceptable es que pretendan controlar la actividad judicial a partir de exigencias o demandas que frenen el desarrollo normal del proceso de Justicia y Paz.

Es necesario que el Gobierno Nacional genere una estrategia que dé respuesta a las preocupaciones de los postulados que respondan a los compromisos adquiridos en el proceso de negociación y desmovilización de los postulados al proceso de Justicia y Paz.

Desde las instituciones responsables del proceso judicial, debe asumirse una postura, que sin desconocer los derechos de los postulados, evite paralizar el desarrollo de las diligencias, pues la postulación al proceso judicial y su consecuente ratificación de quienes se someten a Justicia y Paz, exige el respeto al debido proceso, al derecho de las víctimas y de los mismos postulados.

El Ministerio del Interior y de Justicia, la Alta Consejería para la Reintegración, el INPEC y la Fiscalía General de la Nación deberán atender los requerimientos de los postulados privados de la libertad y encontrar las soluciones, con miras a garantizar sus derechos y la buena marcha del proceso de Justicia y Paz.

1.3 Estructuración de las Salas de Conocimiento de Justicia y Paz

Mediante el Acuerdo No. PSAA06-3275, del 19 de enero de 2006, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura designó los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que conocerían de las competencias de que trata la Ley 975 de 2005, esto es, dispuso que los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Bogotá y Barranquilla, tuvieran la competencia en el territorio nacional.

Posteriormente, con el Acuerdo No. PSAA08-4641 del 12 de marzo de 2008, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, oído el concepto previo de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, y de conformidad con lo aprobado en la sesión de la Sala Administrativa del 12 de marzo de 2008, acordó modificar las competencias establecidas, mediante Acuerdo 3275 de enero 19 de 2006, para resolver que los Magistrados designados para tal efecto, en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., tendrían competencia territorial para adelantar la etapa de juzgamiento de los procesos de que trata la Ley 975 de 2005, vigilar el cumplimiento de las penas y las obligaciones impuestas a los condenados, en relación con los hechos punibles cometidos en todo el país. Igualmente, en el mencionado Acuerdo se dispuso la competencia de los Magistrados de Control de Garantías de Justicia y Paz en las ciudades de Barranquilla, Bogotá D.C. y Medellín.

De los distintos actos administrativos, se concluye que en la actualidad en el territorio nacional se cuenta solamente con una Sala de Conocimiento de Justicia y Paz, ubicada en la ciudad de Bogotá D.C., y cinco (5) Magistrados de Control de Garantías, dos (2) en Barranquilla, dos (2) en Medellín y uno (1) en Bogotá D.C.

En principio, se sostuvo que la eliminación de la Sala de Conocimiento de Justicia y Paz de la ciudad de Barranquilla fue consecuencia de la poca actividad que se desarrollaba y porque se hacía necesario proceder a una redistribución de cargas dirigida a fortalecer el ejercicio de la actividad de control de garantías; esto por supuesto,

derivado del avance del proceso de Justicia y Paz y que implicaba responder a las imputaciones que la Fiscalía General de la Nación realizaría.

Igual se sostuvo que por la ausencia de casos para resolver por los Magistrados de la Sala de Conocimiento de Justicia y Paz, se hacía necesario mantener únicamente la Sala de Conocimiento de Justicia y Paz de la ciudad de Bogotá D.C.; incluso por no haber trabajo para los Magistrados de Justicia y Paz, se les otorgó tareas de apoyo en la descongestión de las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

Si bien en principio al Consejo Superior de la Judicatura le asistía razón, ello fue el resultado del normal flujo en la implementación del proceso de Justicia y Paz, por cuanto que la autoridad judicial en primer nivel llamada a avanzar en el proceso y ocupar su mayor esfuerzo era la Fiscalía General de la Nación, cuestión que resultaba obvia si tiene en cuenta que le corresponde recibir las versiones libres y verificar los hechos confesados por los postulados; sin esta actividad se imposibilitaba el avance a una fase superior, como es la formulación de imputación y solicitud de medidas de aseguramiento ante los Magistrados de Control de Garantías. Hoy se afirma que estos Magistrados en las ciudades de Barranquilla, Bogotá D.C., y Medellín tienen copadas sus agendas, incluso en su programación se está con diligencias con cuatro (4) meses de antelación a la solicitud, lo que significa que la Sala apenas cumple con su agenda; esto llama la atención para revisar y fortalecer su actividad con la designación de nuevos funcionarios.

La Sala de Conocimiento de Justicia y Paz de la ciudad de Bogotá D.C., viene recibiendo formulaciones de cargos contra postulados que pertenecían a distintos grupos organizados al margen de la ley que existían en el país, lo que significa que en la medida que reciban casos del orden nacional, igualmente se verán congestionados. Hoy se tiene que la Sala de Conocimiento de Bogotá D.C., se encuentra con programación con una antelación de cuatro (4) meses a partir de la solicitud, lo cual demanda el análisis para establecer nuevas Salas de Conocimiento en Barranquilla y Medellín.

La necesidad de constituir Salas de Conocimiento de Justicia y Paz en las ciudades de Barranquilla y Medellín viene igualmente justificada por permitir a las víctimas y demás intervinientes una mejor participación en el proceso de Justicia y Paz. A las víctimas se les está restringiendo su participación y garantía de su derecho de acceso efectivo a la administración de justicia, pues por la limitación

en sus recursos económicos, no pueden trasladarse desde lugares lejanos a la ciudad de Bogotá para poder acudir a las audiencias; más aún cuando el sistema de transmisión de las diligencias a distintas comunidades presenta fallas de tipo logístico y técnico. Además que su representación judicial ha significado la sustitución de poderes, cambio de abogados que lleva a que se pierda la continuidad y concentración en la protección de sus derechos.

La Procuraduría considera que es necesario restablecer la Sala de Conocimiento de la ciudad de Barranquilla y se conforme la de Medellín; para ello, debe tenerse en cuenta que no podrá plantearse como solución volver a integrar las Salas con los Magistrados que fueron designados para cumplir la función de Control de Garantías, por cuanto que la propia dinámica del proceso demanda una mayor acción judicial por las distintas formulaciones y legalización de cargos que se dan en todo el país. Esto sirve como recomendación para la constitución de las Salas de Conocimiento integradas con nuevos funcionarios asignados por el Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, de acuerdo con comunicado de prensa del Consejo Superior de la Judicatura de fecha 16 de diciembre de 2010, se tiene que se adoptó la decisión de conformar las Salas de Conocimiento de Justicia y Paz en las ciudades de Barranquilla y Medellín; igualmente se decidió sobre la designación de dos magistrados de control de garantías que cumplirán con sus funciones en las ciudades de Bogotá y Bucaramanga.

Lo anterior conduce a que igualmente se proceda a la designación de nuevos cargos para el nombramiento de funcionarios que fortalecerán la intervención del Ministerio Público y las funciones de la Defensoría Pública, ambos dentro de las exigencias dadas en el marco del proceso de Justicia y Paz. Es necesario que la

Procuraduría General de la Nación, la Defensoría Pública y la Fiscalía General de la Nación, adopten las medidas necesarias para lograr la designación de los servidores públicos (Procuradores Judiciales Penales II, Defensores Públicos y Fiscales Delegados ante los Tribunales Superiores), que se requieren para facilitar la labor de los nuevos Magistrados de Justicia y Paz de esta manera lograr mejores resultados en la aplicación de la ley de Justicia y Paz y normativa reglamentaria.

1.4 Imputaciones parciales

La aplicación de la Ley de Justicia y Paz no ha sido fácil en la Corte Suprema de Justicia. Varios de sus autos han generado controversias al intentar explicar su contenido, aplicación y consecuencias¹. La Corte ha querido marcar los lineamientos para la comprensión del proceso de Justicia y Paz y, en especial, con el avance del proceso por partes (rupturas), la viabilidad de admitir las formulaciones de imputación y de cargos parciales e incluso sobre posibilidad de proferirse sentencias parciales.

La Corte ha resuelto sobre la excepcionalidad o extraordinariedad de las imputaciones parciales, conceptos que demandan la definición de casos o eventos que permitirían su acertada argumentación. Discusión que se explica por la complejidad de un proceso con características especiales, por tratarse de grupos armados organizados al margen de la ley, de desmovilizaciones con multiplicidad de postulados, al igual que con pluralidad de víctimas y de delitos.

La Procuraduría sostiene que debe propenderse por un proceso concentrado, en el entendido que la regla debe estar dirigida a la existencia de imputaciones totales, por ende con formulación

¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, MP: Alfredo Gómez Quintero, Radicado: 30120 del 23 de julio de 2008; MP: Augusto J. Ibáñez Guzmán, Radicado: 31539 del 31 de julio de 2009; MP: Sigifredo Espinosa Pérez, Radicado: 32022 del 21 de septiembre de 2009 y, MP: María del Rosario González de Lemos, Radicado: 32575 del 14 de diciembre de 2009.

de cargos y obtención de sentencias totales. Sin embargo, considera que, de manera excepcional, las imputaciones parciales pueden proceder cuando circunstancias de complejidad del proceso así lo recomienden, en casos por factores territoriales, o en comunidades específicas afectadas u otra situación debidamente fundamentada, pero no en la práctica adoptada por la Fiscalía y que se refieren a situaciones residuales, sin que se encuentre una razón o justificación que recomiende la parcialidad del proceso.

Con el fin de construir la postura para asumir un criterio de intervención en vía de garantizar el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, el Ministerio Público propende por garantizar que las imputaciones sean completas e integrales y, sobre manera, con respeto al principio de congruencia, pues las rupturas procesales, inclusive sustanciales, pueden afectar el debido proceso, ya que preocupa aquellos casos donde la Fiscalía imputa un mínimo de delitos, impidiendo que las víctimas tengan acceso efectivo a la justicia. La participación de las víctimas se ve seriamente afectada cuando se trata sólo de imputaciones parciales por el delito de concierto para delinquir y sus conexos, y con mayor gravedad, cuando no procede a imputar los casos por delitos que afectan el Derecho Internacional Humanitario o que constituyen delitos de lesa humanidad o de genocidio.

En los eventos donde los hechos constituyen conexidad sustancial, o incluso procesal, y que con una ruptura de la unidad procesal se rompe el núcleo esencial del caso, como cuando se presenta un sinnúmero de hechos y su nexos con una pluralidad de víctimas, no resulta recomendable que una situación en este sentido pueda resolverse con una investigación vista desde lo parcial, cuando la solución amerita que sea integral, esto es, que las imputaciones se realicen de forma completa, al igual que el avance de las fases posteriores del proceso judicial.

Otro de los criterios de intervención se identifica cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, especialmente por su complejidad, recomienda la imputación parcial e incluso llevar un proceso judicial parcial hasta el incidente de reparación integral, lo que tendría que ser resultado del desarrollo del programa

metodológico aplicado por la Fiscalía; a manera de ejemplo, en casos de masacres, sitios distintos de perpetración de los hechos con comunidades determinadas que han recibido la vulneración y que se explica por su ubicación geográfica, o por características fundadas en aspectos culturales o sociales, o cuando se establece que los delitos fueron cometidos con unidad de tiempo o circunstancias de modo y lugar. Sin embargo, se hace exigible una única sentencia que recoja, en forma integral, los distintos avances parciales o excepcionales que se han presentado.

En ese contexto la imputación parcial puede ser excepcional o extraordinaria, como lo afirmara la Corte en una de las providencias referenciadas², para así garantizar que no se vayan a afectar los derechos de las víctimas ni de los postulados.

1.5 Acceso a la información a cargo de la Fiscalía General de la Nación

En la medida que se decanta la implementación de la Ley de Justicia y Paz, se observa la necesidad que tienen los intervinientes para acceder a la información a cargo de la Fiscalía General de la Nación, la cual debe ser compartida con quienes están legitimados para intervenir en la actuación procesal.

La Fiscalía, bajo el argumento de que cada uno de los intervinientes tiene la obligación de desarrollar su plan de trabajo con miras al recaudo de información que le permita adoptar sus propias posturas, restringe el acceso a la información porque supuestamente la misma goza de reserva; en este sentido, cabe afirmar que la Fiscalía se equivoca, por cuanto que el proceso de Justicia y Paz debe ser público, siendo la reserva procesal una excepción para casos donde se expone la intimidad de las víctimas, como puede ocurrir con los niños, niñas y adolescentes o cuando se presentan víctimas por violencia sexual.

² Radicado: 32575 del 14 de diciembre de 2009, MP: María del Rosario González de Lemos.

La discusión sobre el acceso a la información judicial a cargo de la Fiscalía permite concluir que a ésta, con sus investigadores, le corresponde constitucional y legalmente desarrollar los procedimientos, conforme a su programa metodológico; ello con la finalidad de construir la verdad, lograr la justicia y garantizar la reparación de las víctimas.

Si bien las demás instituciones participan en el proceso judicial, las mismas cumplen roles en temas de derechos y garantías de las víctimas y postulados, y no por ello la Fiscalía tiene facultad de concebir reservas procesales que limitan el acceso a la información, contradiciendo la filosofía y finalidad de ley de Justicia y Paz en materia de garantizar la publicidad de la actuación, no sólo con relación a los asuntos expuestos en los distintos escenarios judiciales, sino también sobre aquellos que no lo han sido, pero que su publicidad resulta de importancia para garantizar el conocimiento de quienes intervienen en el proceso y, por supuesto, de la sociedad.

¿Cómo garantizar la consolidación de mecanismos que permitan que las víctimas acompañen el desarrollo del proceso y velar porque se cumplan con los presupuestos de verdad, justicia y reparación, sin limitar al acceso a la información a cargo de la Fiscalía General de la Nación? No puede sostenerse la reserva judicial en un proceso especial, que por su singularidad, no sólo recomienda sino que obliga a que se abran los espacios para que las víctimas, de primera mano, conozcan y participen en la construcción de la verdad. La Procuraduría no sólo en el contexto del proceso de Justicia y Paz, sino también respecto del sistema penal acusatorio, ha expuesto la situación.

La Corte Suprema de Justicia³, al resolver una acción de tutela propuesta por la Procuraduría, encontró que la negativa de la Fiscalía para impedir el acceso a la información contenida en la carpeta de una investigación en indagación preliminar vulneraba los derechos fundamentales del debido proceso y acceso a la administración de

³ MP: María del Rosario González de Lemos, Radicado: T-43017 del 23 de julio de 2009.

justicia. *“...las víctimas o personas afectadas con las conductas punibles, acuden al representante del Ministerio Público, como garante de la sociedad, en ejercicio del control de gestión de la administración de justicia, no es admisible la tesis de las Fiscalías accionadas para impedirle su actuación, pues, en cumplimiento de una u otra función –judicial o administrativa–, tiene derecho a acceder a la información que reposa en las carpetas de las investigaciones, puesto que, la aparente actuación restringida ha sido superada, no sólo en el desarrollo e implementación del sistema acusatorio, sino por vía jurisprudencial tal como se puntualizara en esta decisión”.*

No puede negarse a la Procuraduría General de la Nación, como tampoco a las víctimas reconocidas en el proceso, el acceso a la información contenida en las investigaciones. Sobre el punto, cabe señalar que en Sentencia C-370 de 2006 la Corte Constitucional, al abordar el tema relacionado con la reserva de la información que se produce en el proceso de Justicia y Paz, señaló que, salvo situaciones excepcionales, la información debe ser de público conocimiento; lo que tiene sentido en la medida que, de esta forma se garantiza la verdad, la justicia y la reparación, y la garantía de no repetición, pues si las víctimas o intervinientes como el Ministerio Público, no tienen acceso a la información, no habrá manera de cumplir con la finalidad de la Ley de Justicia y Paz.

De modo que los fiscales delegados de Justicia y Paz no pueden, de manera reiterada, y sin motivación en profundidad, negar el acceso a la información obtenida en desarrollo de interrogatorios a los postulados ni de entrevistas a las víctimas, o información expuesta en las diligencias de versión libre, o la obtenida en el proceso de verificación o investigación, o de cualquier otra forma.

La intervención de la Procuraduría en el proceso de Justicia y Paz, se hace efectiva, permitiéndole, sin tropiezos, el acceso a la información contenida en los distintos documentos de la actuación procesal, más aun cuando la obtención de la verdad y la dimensión de lograr la justicia y la reparación de las víctimas, sólo es posible en un proceso en cuya construcción se garantice que es abierto y público. La única excepción a la publicidad y garantía de acceso a la información, para

otros intervinientes, no para la Procuraduría General de la Nación, sería cuando se trata de asuntos que ponen en riesgo la seguridad de las víctimas o postulados, a la honra y buen nombre de aquellas.

En conclusión, corresponde a la Procuraduría, a los defensores y representantes de las víctimas, reclamar de la Fiscalía la información necesaria para garantizar la intervención en el proceso de Justicia y Paz. No es posible la reserva en el proceso cuando la publicidad facilita la participación de las víctimas y demás intervinientes en el logro de construcción de la verdad, por lo que el acceso a la información, debe estar acompañado de la entrega de copias documentales, ya sean en textos manuales o informáticos.

1.6 Transmisión de las diligencias

El desarrollo del proceso de Justicia y Paz, desde su comienzo, ha requerido del uso de herramientas tecnológicas para permitir la transmisión de las diligencias en aquellas regiones donde, por distintas condiciones, las víctimas no pueden acudir directamente a los despachos judiciales.

Cuando no se cuenta con el apoyo tecnológico que permita el acceso de las víctimas, se incide negativamente en el desarrollo del proceso. Han fracasado diligencias por fallas en la transmisión, lo que lleva a la suspensión con las implicaciones en pérdida de tiempo, recursos económicos y desgaste por el desplazamiento de las víctimas a los sitios de ubicación de la transmisión; incluso también se afecta a las víctimas cuando la Fiscalía pretende desarrollar las diligencias con transmisiones en diferido.

El acceso de las víctimas a las diligencias en forma real no puede ser una propuesta simplista, excepcional u ocasional, sino que debe ser permanente, en especial, cuando desde la región se presentan pluralidad de víctimas para participar directamente. Las transmisiones de las diligencias fue una idea que, en buena hora, llegó y deben darse los mecanismos para que las mismas continúen.

El acceso de las víctimas al proceso judicial, cuando se les imposibilita acudir a los despachos judiciales o salas de audiencias, se garantiza

con la trasmisión de las diligencias, igualmente para la autoridad judicial que se encuentra en dificultad de acudir al lugar donde se hallan las víctimas. Es necesario hacer de las diligencias judiciales un espacio de fácil acceso para las víctimas, al ser ellas las que requieren de las explicaciones en búsqueda de obtener la verdad.

Los procuradores judiciales penales de Justicia y Paz, al momento de verificar si a las víctimas se les está garantizando el acceso a la justicia, constatan la necesidad de la trasmisión de las diligencias a los lugares donde se concentran, en caso de advertirlo, solicitan a la Fiscalía o a la Magistratura que establezcan los mecanismos para permitir el acceso, incluso con la ubicación de equipos de trasmisión en la región. Es indispensable que se aseguren las transmisiones por ser uno de los medios que garantizan a las víctimas el acceso a la justicia.

1.7 Representación judicial de las víctimas en el proceso de Justicia y Paz

De conformidad con lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación en la Directiva No. 008 del 5 de junio de 2007 y por la Corte Suprema de Justicia, en providencia del 4 de agosto de 2009, le corresponde al Despacho del Defensor del Pueblo, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, proveer a las víctimas determinadas, cuando así lo requieran, de un defensor para garantizar su representación judicial y la defensa material de sus derechos.

La Corte Suprema de Justicia consideró que la representación judicial de las víctimas indeterminadas en los procesos de Justicia y Paz, por mandato expreso del numeral 10º del artículo 277 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 8º del Decreto 3391 de 2006, corresponde al Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes; esto a pesar de no haber precisado a qué se refiere o cómo se definen las víctimas indeterminadas⁴.

⁴ Radicado 31988. MP: Alfredo Gómez Quintero

Lo cierto es que la representación de las víctimas determinadas debe ser asumida, en ausencia de abogados de confianza, por la defensoría pública y, por su lado, a la Procuraduría le corresponde garantizar que el proceso de Justicia y Paz no se adelante cuando no se haya designado su representación judicial.

En cuanto a las víctimas indeterminadas, la Procuraduría encuentra que las mismas se explican y tienen mejor definición cuando son vistas a través de una óptica colectiva –comunidades– y, como tal, han sufrido un daño con ocasión al conflicto. Desde esta mirada, el Ministerio Público se propuso no sólo velar por sus derechos, sino también asumir su representación judicial en búsqueda de la reparación por los daños colectivos sufridos.

El programa que la Defensoría Pública viene implementando, un servicio integral de atención a las víctimas, que consiste en el establecimiento de duplas de profesionales conformadas por abogados y psicólogos que permiten un acompañamiento a las víctimas, en situaciones de crisis cuando acuden a las diligencias de Justicia y Paz, y una oportuna representación judicial en el proceso de Justicia y Paz. Sin embargo, se requiere adoptar medidas para que el programa cumpla con los objetivos propuestos pues existen casos donde a pesar de contarse con los abogados, éstos no asumen la representación de las víctimas por no haberse surtido el trámite interno administrativo para su designación; igual dificultad se da con la designación de los sicólogos que brindan acompañamiento y atención a las víctimas.

La función del Ministerio Público en lo Penal va dirigida a garantizar que los derechos de las víctimas, en especial, el de representación judicial, se brinde en forma integral; por esta razón, ante la ausencia de representantes de confianza, vigila para que la Defensoría Pública asuma su representación. Para ello, la Fiscalía y la Judicatura, al inicio de las diligencias, deben constatar que tal garantía sea cumplida por la entidad responsable.

1.8 Representación de las víctimas en perspectiva de reparación colectiva

No hay criterios para identificar adecuadamente los daños colectivos sufridos por las víctimas. Ninguno de los intervinientes

en el proceso de Justicia y Paz, de acuerdo con los casos judicializados, ha demandado una propuesta sobre la reparación colectiva que satisfaga integralmente a las víctimas que sufrieron un daño como consecuencia de los delitos cometidos por los postulados.

Las demandas de reparación colectiva, o son inexistentes o sus pretensiones no guardan correspondencia con lo que las víctimas esperan del proceso en tema de reparación colectiva por los daños sufridos como consecuencia del conflicto armado. De ahí que surge el interrogante en cuanto a si la Procuraduría podía asumir la representación legal de las víctimas por daños colectivos sufridos.

Por otra parte, los centros de atención psico-jurídica y social existentes en las distintas entidades tienen limitada cobertura, no sólo por la falta de un trabajo integrado entre abogados y equipos de apoyo especializado, sino porque el número de funcionarios designados, especialmente en la Defensoría Pública, es insuficiente frente al panorama que presenta el proceso.

La Procuraduría General de la Nación, a través de las Procuradurías Judiciales Penales de Justicia, con fundamento en el artículo 277-7 de la Constitución Política, en los artículos 35, 36, 37 y 62 de la Ley 975 de 2005, en armonía con el artículo 111 de la Ley 906 de 2004, en procura de garantizar y materializar la reparación de las víctimas por daños colectivos, trazó una estrategia que consiste en destacar en la actuación procesal un procurador judicial penal adjunto que se encargue de asumir la función de representarlas.

La Procuraduría considera que la reparación colectiva debe ser el resultado de la participación directa de las víctimas que han sufrido un daño colectivo. Para ello se requiere que en las diligencias ante las autoridades de Justicia y Paz, en especial al momento de abordar el incidente de reparación integral, no sólo se garantice la participación de los representantes de las víctimas colectivas reconocidos en el proceso, sino que, igualmente, lo hagan los representantes de las entidades que tienen la responsabilidad de generar la discusión para concretar la reparación colectiva.

Es en el incidente de reparación integral, sin perjuicio de la existencia de actos reparativos previos, el espacio para discutir, presentar y construir el contenido de una verdadera reparación colectiva; de modo que consolidar los espacios para que las víctimas tengan una participación activa con miras a la reparación es una responsabilidad de quienes intervienen en la actuación judicial.

Las distintas entidades gubernamentales responsables de garantizar o proceder directamente a la reparación colectiva tendrán que abrir espacios de discusión con la participación de las víctimas que han sufrido un daño colectivo y que tengan derecho a ser reparadas, esto para determinar la forma y el cómo deben ser reparadas. De cumplirse con la discusión y conocimiento de las pretensiones de las víctimas, previamente al incidente de reparación integral, podrá lograrse que ese espacio sea efectivo para reconocer y establecer la forma de reparación.

En el año 2010, se acogió un modelo de intervención que ha permitido, al momento de llevarse a cabo el Incidente de Reparación Integral, asignar un segundo Procurador Judicial Penal que ha tenido por función especial identificar, proponer y realizar las acciones necesarias para garantizar la reparación material de las víctimas vistas desde el daño colectivo. Ello implica la necesidad de generar los parámetros de intervención sustentados en la realidad de las comunidades afectadas.

En este sentido, con la finalidad de no comprometer la función esencial del Ministerio Público en las actuaciones judiciales, el Procurador Judicial Penal del proceso continúa con la función de intervención en el núcleo de las garantías y respeto de los derechos fundamentales, el orden jurídico y el patrimonio público. Comprende, entonces, la intervención con la presencia de dos procuradores judiciales penales, en roles que se distinguen conforme a los intereses que representan.

Con el propósito de fortalecer la intervención de la Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, frente a la representación judicial de las víctimas por daños colectivos en el incidente de

reparación, en el marco de la Ley 975 de 2005, la Procuraduría General de la Nación asumió un nuevo proyecto institucional financiado por USAID-OIM, que consiste en la conformación de un equipo de trabajo interdisciplinario que apoyará la intervención de los procuradores judiciales penales para la representación de las víctimas por daños colectivos, derivados de las conductas delictivas investigadas y juzgadas en el proceso de Justicia y Paz.

El equipo de trabajo integrado por una sicóloga forense, un sociólogo, un técnico en investigación criminal y un asesor, inició actividades en plan piloto con las víctimas del Bloque Norte de las AUC y tendrá por misión la construcción de un modelo metodológico aplicable en los incidentes de reparación colectiva que permita y facilite la adecuada intervención de los agentes del Ministerio Público en busca de la restitución de los derechos, la disminución de los impactos generados al tejido social, la rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición de los delitos para procurar la reconstrucción del proyecto de vida del colectivo.

1.9 Jornadas de atención de víctimas

La Fiscalía General de la Nación, con la finalidad de documentar los casos que serán imputados a los desmovilizados postulados al proceso de justicia y paz, y abrir un camino de acercamiento con las víctimas, dispuso un modelo que consiste en desarrollar, en los sitios de mayor concentración de víctimas del conflicto, las *"jornadas de atención de víctimas"*, modelo que ha demostrado ser de utilidad para facilitar el acceso a la justicia, especialmente para conocer las circunstancias en que ocurrieron las muertes, desapariciones y desplazamientos. Según la Fiscalía General de la Nación se realizaron, a 31 de diciembre de 2010, 561 jornadas de atención a víctimas que contaron con la participación de 113.695 víctimas (Cuadro 1).

Es importante que la Fiscalía General de la Nación, con suficiente antelación, informe de la programación de las jornadas de víctimas, de sus propósitos y tiempo de la diligencia, con el fin de realizar los trámites para lograr la participación oportuna de las procuradurías

CUADRO 1
JORNADAS GENERALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS⁵

Año	No. Jornadas	No. Víctimas
2006	18	1.802
2007	89	15.704
2008	104	24.865
2009	162	42.456
2010	188	28.868
Total	561	113.695

judiciales penales o, en su defecto, la representación del Ministerio Público a través de las personerías municipales.

En las jornadas de atención de víctimas debe propenderse por la asistencia de los profesionales idóneos suficientes, la cantidad de personas, que en calidad de víctimas, buscan información sobre sus derechos o de quienes quieren dar a conocer sus historias de vida y exige la presencia de profesiones de distintas disciplinas (sicólogos, sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales y abogados).

1.10 La Defensoría Pública

La defensoría pública cuenta con dos equipos de trabajo: uno, encargado de la representación judicial de los postulados que no disponen de defensores de confianza y, otro, encargado de la representación judicial de las víctimas determinadas; ambos equipos, con un número mínimo de abogados, lo que dificulta su acertada función.

En el cumplimiento de sus funciones se observan limitaciones para asumir un papel de mayor relevancia y lograr cumplir los propósitos del proceso de Justicia y Paz; la ausencia de talento humano para fortalecer la intervención de los abogados de la defensoría y la insuficiente formación especializada, que en su disciplina se exige, dificultan el desarrollo del proceso.

⁵ Fiscalía General de la Nación. Véase en <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Index.htm> Fecha de consulta 18 de enero de 2011.

La Defensoría Pública requiere de un número mayor de abogados, especialmente en lo relacionado con la representación judicial de las víctimas, previo análisis de las necesidades de orden regional, fundadas en el número de víctimas y la gravedad por la vulneración de sus derechos, en el mismo sentido para defensores públicos que representan a los postulados.

Conformar equipos de trabajo, que en forma efectiva, apoyen la intervención de los abogados, es una necesidad; si bien se hacen esfuerzos para garantizar a las víctimas una atención psico-jurídica, la misma es limitada, no sólo por la falta de un trabajo integrado e interdisciplinario entre psicólogos, sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales y abogados, sino porque el número de funcionarios es mínimo frente al panorama que representa el proceso.

Fortalecer en formación académica a los abogados de la defensoría pública es una necesidad de marcada importancia, en áreas de comprensión del proceso Justicia y Paz, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Penal Internacional, esto en armonía con su interpretación y aplicación dentro del contexto del derecho interno colombiano; del mismo modo, sobre el concepto, elementos y alcance de la reparación de las víctimas, pues la misma se reduce a aspectos meramente económicos, sin mayor profundidad con relación a otros presupuestos de reparación necesarios para satisfacer a las víctimas.

De modo que la recomendación para fortalecer la función de la Defensoría Pública no sólo es importante en la designación de nuevos cargos, sino también en su formación, que debe ser acorde a las exigencias del proceso de Justicia y Paz; en este sentido, previo a asumir las responsabilidades de representación judicial de víctimas y postulados, los defensores públicos deben ser capacitados en ese universo normativo que envuelve el proceso de Justicia y Paz.

1.11 Violencia de género del conflicto armado en el proceso de Justicia y Paz

Existe un distanciamiento entre la información que se tiene por medios no judiciales sobre casos de violencia sexual en el conflicto

armado y los que se exponen en el proceso de justicia paz. Los primeros soportados en fuentes a cargo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y, los segundos, producto de las confesiones de los postulados en el proceso de Justicia y Paz o por conocimiento en investigaciones penales por fuera del proceso de Justicia y Paz.

Los postulados, en sus versiones, niegan en forma reiterada su responsabilidad en la comisión de estos delitos, argumentando que tales conductas eran consideradas como una falta grave que llevaba a la muerte del responsable del delito, sin interesar si eran o no miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley.

La constatación de la información de los delitos de violencia sexual se dificulta en aquellos casos cuya información reposa en los archivos de las ONG, por estar bajo reserva. Esta situación ha sido el resultado del pacto de confidencialidad con las víctimas de estos delitos, lo que tiene por efecto que la documentación o investigación por la Fiscalía y la imputación a los presuntos responsables, sea de difícil cumplimiento.

Es necesario encontrar soluciones a las inquietudes expuestas por investigadores judiciales y ONG para facilitar la construcción de la verdad, a partir del conocimiento de los comportamientos o prácticas de miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley constitutivos, especialmente, de los delitos contra la integridad, libertad y orientación sexual en el conflicto armado.

Ante la grave situación de impunidad en relación con la violencia sexual en el marco del conflicto armado, el Procurador General de la Nación expidió la Directiva 006 de 2011, por medio de la cual impartió directrices para abordar la lucha contra la impunidad por este delito y dispuso, entre otras, las siguientes:

- Instar a los operadores disciplinarios para que evalúen con especial atención las situaciones relacionadas con violencia sexual contra mujeres, niñas y niños, con el objeto de aplicar el poder disciplinario preferente o la supervigilancia administrativa en aras de salvaguardar los derechos de las víctimas.

- Instar a los operadores de justicia para que investiguen y juzguen oportunamente los delitos por violencia sexual en el marco del conflicto armado, dada la afectación de los bienes jurídicos, la gravedad de los crímenes y el impacto que estas conductas tienen en las víctimas y en la sociedad en general.
- Disponer que los agentes del Ministerio Público, en el marco de sus competencias, intervengan en investigaciones penales relacionadas con violencia sexual en el marco del conflicto armado; deberán intervenir activamente e informarán mensualmente a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, las acciones adelantadas.
- Instar al Ejército Nacional, a la Fuerza Aérea, a la Armada y a la Policía Nacional a revisar los currículos, las directrices y controles encaminados a prevenir que miembros de la Fuerza Pública incurran en conductas de violencia sexual.

2. EL DERECHO A LA VERDAD

2.1 La confesión de los desmovilizados sometidos a la Ley de Justicia y Paz

Una de las facetas más exitosas del proceso de paz con las AUC ha sido la contribución que los desmovilizados postulados a Justicia y Paz han hecho a la verdad. La Fiscalía General de la Nación informó que a 31 de diciembre de 2010 se habían documentado 1.614 masacres, 173.618 homicidios, 3.557 casos de reclutamiento de menores, 34.740 desapariciones forzadas, 77.180 casos de desplazamiento forzado y 3.611 casos de secuestro, entre otros crímenes (Cuadros 2 y 3).

La Ley de Justicia y Paz ha incidido, decisivamente, para que se haya avanzado en la ubicación de los cuerpos de personas desaparecidas. La Fiscalía informó que, a 31 de diciembre de 2009, fueron exhumadas 3.079 fosas comunes. De igual forma, fueron encontrados 3.763 cadáveres, de los cuales 1384 fueron plenamente identificados y 1295 entregados a familiares (Cuadro 4).

CUADRO 2
CONDUCTA - CASOS DOCUMENTADOS⁶

Tipo de delito	Casos documentados
Masacres	1.614
Desaparición forzada	34.740
Reclutamiento de menores (menores identificados y ubicados como víctimas de reclutamiento)	3.557
Homicidios	174.618
Desplazamiento forzado masivo (por comunidades)	77.180
Violencia de género	693
Secuestros	3.611
Extorsión	3.555
Narcotráfico	72
Otras Conductas	28.671

CUADRO 3
DELITOS EN HECHOS DE CONFESIÓN⁷

Tipo de delito	Casos documentados
Masacres	1.614
Homicidio	46.154
Reclutamiento ilícito	2.144
Desaparición forzada	4.389
Desplazamiento forzado	9.566
Extorsión	1.777
Secuestro	1.903
Violencia sexual	42
Tortura	564
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	81

CUADRO 4
GESTIÓN DE FOSAS⁸

Gestión	Exhumaciones
Fosas exhumadas	3.079
Cadáveres encontrados	3.763
Cuerpos con identificación indiciaria (con muestra de ADN y esperando resultados de laboratorio)	762
Cuerpos plenamente identificados por pruebas de ADN o Carta Dental	1.384
Cuerpos entregados a familiares	1295
Cuerpos identificados y pendientes de entrega a familiares	89

⁶ Fuente Fiscalía General de la Nación. Véase en <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Index.htm> Fecha de consulta 11 de enero de 2011.

⁷ Ibídem.

⁸ Ibídem.

Por último, la obligación que tienen los desmovilizados sometidos a la Ley de Justicia y Paz de decir toda la verdad, en relación con los delitos cometidos, ha permitido a la Fiscalía compulsar a la Justicia ordinaria 429 casos contra políticos, 395 contra miembros de las Fuerzas Armadas y 155 casos contra otros servidores públicos.

CUADRO 5
CASOS COMPULSADOS A LA JUSTICIA ORDINARIA⁹

Tipo de caso	Cantidad
Políticos	429
Miembros de las Fuerzas Armadas	395
Servidores Públicos	155
Otros casos	7.101
Total	8.080

Por otra parte, la Ley 1424 de 29 de diciembre de 2010 amplía el espectro del derecho a la verdad, en la medida en que también los desmovilizados 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, deberán suscribir un acuerdo con el Gobierno Nacional, por medio del cual se comprometen a contribuir al esclarecimiento de la conformación de los grupos armados organizados al margen de la ley al que pertenecían, el contexto general de su participación y todos los hechos o actuaciones de que tengan conocimiento, en razón de su pertenencia.

La ley citada también crea un mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica que tiene por tarea recolectar, sistematizar, preservar la información que surja de los Acuerdos de contribución a la verdad histórica y la reparación, y producir los informes a que haya lugar.

⁹ *Ibidem.*

2.2 La extradición de jefes paramilitares y el impacto en la verdad

La extradición de los jefes paramilitares, autorizadas por la Corte Suprema de Justicia, dificultaron las versiones libres de los “jefes paramilitares” por falta de mecanismos de cooperación con la justicia de Estados Unidos, y por la renuencia de los extraditados de colaborar en forma efectiva y eficiente. La Procuraduría, en numerosas ocasiones, ha solicitado a la Corte Suprema de Justicia no autorizar la extradición de los postulados de Justicia y Paz, mientras no se garantice el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas.

La extradición de jefes paramilitares ha limitado el acceso de las víctimas a la justicia, pues al encontrarse los postulados en el extranjero, se presentan los costos por el desplazamiento y las dificultades por el idioma. De igual forma, la inexistencia de un acuerdo efectivo de cooperación judicial con Estados Unidos para continuar con las diligencias judiciales por los delitos cometidos en Colombia, implica un retroceso en el avance del proceso, incluso con posibilidad de fomentar la impunidad. Los postulados extraditados centraron su atención en la defensa de los cargos, que por narcotráfico habrían de enfrentar, restándole importancia al compromiso con el proceso de Justicia y Paz.

La judicatura ha advertido que las autoridades americanas no colaboran en forma eficiente, pues mientras el Estado Colombiano cumple con los requerimientos para la extradición, los Estados Unidos no lo hacen presentándose situaciones, tales como no ubicar a los postulados en los sitios para desarrollar las diligencias, ni facilitar la logística para la transmisión de las audiencias.

Ante las dificultades presentadas para garantizar el derecho a la verdad, con ocasión de la extradición de los postulados a la Ley de Justicia y Paz, la Corte Suprema de Justicia ha rectificado y señalado que los postulados que se encuentran en el proceso de Justicia y Paz, en pedido de extradición, no serán extraditados para permitir que las víctimas conozcan la verdad, obtengan justicia y reparación, y garantía de no repetición.

Para mitigar los efectos adversos a la verdad y a la reparación por la extradición de los paramilitares postulados, se hace necesario que el Estado colombiano exija al gobierno de Estados Unidos garantías para continuar con el proceso de Justicia y Paz con los extraditados, así mismo, para que facilite un mecanismo que permita la efectiva participación de las víctimas, la Defensoría Pública y el Ministerio Público.

2.3 Memoria histórica y protección de archivos

La búsqueda de la verdad y la salvaguarda de la memoria histórica son asuntos clave en el propósito de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Ello implica conocer las causas y los responsables de su tragedia, además de enfrentar silencios y mentiras habitualmente defendidos por los perpetradores de tales infortunios.

El deber de memoria a cargo del Estado ha tenido algunos avances, que se han reflejado, especialmente, en las investigaciones adelantadas por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, a través de su Área de Memoria Histórica y, por otra parte, por el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación.

2.3.1 Informes de casos emblemáticos

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación conformó el Área de Memoria Histórica, dependencia que ha presentado seis informes sobre casos emblemáticos, referidos a graves crímenes cometidos por los llamados grupos paramilitares. Sólo en el caso emblemático de Bojayá, la CNRR se ocupa de crímenes cometidos por la guerrilla de las FARC. Como se recordará, esta tragedia fue ocasionada por el accionar de ambos actores ilegales.

Los casos emblemáticos investigados por el Área de Memoria Histórica son: "Trujillo: Una tragedia que no cesa"; *"La Masacre de El Salado: Esa guerra no era nuestra"*; *"Bojayá: La guerra sin límites"*; *"La Rochela: Memorias de un crimen contra la justicia"*; *"La masacre de Bahía Portete: Mujeres Wayuu en la mira"*; *"La tierra en disputa:*

Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa caribe". Cabe mencionar también las publicaciones "Segovia"; "Memorias en tiempo de guerra" y "Recordar y narrar el conflicto".

El informe "Trujillo: Una tragedia que no cesa", presentado en septiembre de 2008, investiga la violencia acaecida en el noroccidente del Departamento del Valle, entre los años 1988 y 1994. Hacen parte del informe un documental y una exposición fotográfica sobre el tema, además de un conjunto de recomendaciones de política pública.

"La masacre de El Salado: Esa guerra no era nuestra", informe presentado en septiembre de 2009, reconstruye los hechos ocurridos entre el 16 y el 21 de febrero de 2000, cuando 450 paramilitares dieron muerte a 60 personas indefensas, hecho atroz que, además ocasionó el desplazamiento de todos los habitantes del poblado. El informe se enmarca en la violencia masiva que vivió Colombia entre 1999 y 2000. La exposición fotográfica "Volver al pasado para reconstruir el futuro" y el documental "Rostro de una masacre" acompañan el informe.

El tercer informe, "Bojayá: La guerra sin límites", se dió a conocer en septiembre de 2010; da cuenta de lo sucedido el 2 de mayo de 2002 cuando guerrilleros de las FARC, enfrentándose a paramilitares, lanzaron un cilindro bomba a la iglesia de Bellavista, lugar ubicado en el casco urbano del municipio de Bojayá y en donde la población se resguardaba de la confrontación. Fueron muertas 80 personas civiles por la acción, y 5.771 se desplazaron a Quibdó.

En septiembre de 2010 fue también presentado "La Rochela: Memorias de un crimen contra la justicia", informe sobre la masacre perpetrada por paramilitares, el 18 de enero de 1989, a un grupo de 12 servidores judiciales que investigaban delitos en cercanías de la Rochela, municipio de Simacota, Santander. El crimen, que se enmarca en un contexto de violencia contra funcionarios judiciales, fue perpetrado por una alianza de paramilitares, narcotraficantes y algunos miembros del ejército.

"La Masacre de Bahía Portete: Mujeres Wayuu en la mira", informe que se puso en conocimiento del país en septiembre de 2010, ilustra

sobre lo acontecido el 18 de abril de 2004: en Bahía Portete, Alta Guajira, 40 paramilitares torturaron y asesinaron a por lo menos seis personas, además de profanar el cementerio, saquear, quemar viviendas y desplazar más de 600 indígenas Wayuu. Este caso da cuenta de un patrón de violencia y tortura sexual contra las mujeres, en aras de arrasar y dobligar un grupo étnico. La narrativa visual del informe es la exposición fotográfica *“Memorias y huellas de la guerra: resistencias de las mujeres en el Caribe Colombiano”*.

“Memorias en tiempo de guerra –Repertorio de iniciativas–”, texto editado en octubre de 2009, es una investigación sobre algunos procesos de construcción de memorias alusivas al conflicto armado, las comunidades participantes y los recursos expresivos utilizados. Este trabajo lo complementa el multimedia *“Memorias expresivas recientes. Resistencias al olvido”*, una base de datos de iniciativas sociales de memoria; y el documental *“Mampuján: Crónica de un desplazamiento”*.

Pese a los valiosos aportes de la Comisión Nacional de Reparación, a través del Área de Memoria Histórica, se echa de menos casos emblemáticos con relación a otros actores armados ilegales, distintos a los paramilitares, y que transcurridos más de cinco años de haberse constituido la CNRR, no se haya presentado al país el Informe sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados organizados al margen de la ley.

2.3.2 La protección de archivos de la memoria histórica

El Procurador General de la Nación, en desarrollo de sus atribuciones constitucionales y de lo dispuesto en la Ley de 975 de 2005, expidió la Directiva 001 de 16 de febrero de 2010, dirigida a las entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal y entidades privadas que cumplen funciones públicas y que tienen a cargo archivos por violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el objeto de garantizar el derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado en relación con el acceso, conservación y custodia de los archivos e impedir su sustracción, destrucción y falsificación.

La Procuraduría General de la Nación reiteró el compromiso del Ministerio Público con la garantía de realización de los derechos humanos, la promoción y protección de los intereses de la sociedad y, en especial, de los derechos de las víctimas del conflicto armado a la verdad, la justicia y la reparación integral. Asimismo, recomendó al Ministerio de Cultura y al Archivo General de la Nación promover la creación del Centro Documental Nacional de la Memoria Histórica que reúna y recupere fondos documentales, testimonios orales y por cualquier otro medio relativos al conflicto armado interno.

La Procuraduría, en la Directiva mencionada, exhortó a las entidades públicas y privadas con funciones públicas a cumplir con lo dispuesto en la Ley General de Archivos, Ley 594 de 2000, adoptando las medidas que garanticen la conservación, custodia y acceso a la información documental y, de manera especial, la relativa a violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, e impedir el deterioro, sustracción, alteración, mutilación o la falsificación de sus archivos, en aras de la garantía del acceso al derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado colombiano.

Entre las medidas que deben cumplir las entidades destinatarias de la Directiva 001 de 2010, están:

- Respetar los principios que orientan el cumplimiento de la obligación estatal de crear, organizar, preservar y controlar los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.
- Garantizar el derecho de todas las personas a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, debiéndose proceder a inventariar y catalogar los mismos, de conformidad con los lineamientos del Archivo General de la Nación.
- Garantizar que la reserva legal que ampare a ciertos documentos, de conformidad con la ley y la Constitución, no supere el término máximo de 30 años, contados a partir de la fecha de expedición

del documento, lapso después del cual puede ser consultado o copiado sin ningún tipo de restricción.

- Garantizar que cuando los documentos históricos presenten deterioro físico manifiesto, tal que su estado de conservación impida su acceso directo, las instituciones suministrarán la información contenida en estos mediante un sistema de reproducción que no afecte la conservación del documento, certificando su autenticidad cuando fuere del caso.
- Garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las Leyes y, de manera especial, el de las víctimas de violencia sexual y de las niñas, niños y adolescentes víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley y, para no provocar más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni crear un peligro para su seguridad.
- Velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y la responsabilidad de organizarlos y conservarlos, así como de prestar los servicios archivísticos.
- Conservar los archivos, en particular, los relacionados con violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en espacios adecuados y libre de riesgo de desastres, como incendios, inundaciones y vandalismo; que las condiciones ambientales, tales como temperatura, humedad relativa, luz, contaminantes atmosféricos, polvo y agentes bióticos, como microorganismos, insectos y roedores estén controlados; que dispongan de mobiliario apropiado que garantice la conservación y la consulta de la información; que esté a cargo de personal profesional o técnico en archivística, que tenga entre sus funciones la clasificación, ordenación, descripción y adecuación para la consulta de los documentos y sin perjuicio de lo establecido por el Archivo General de la Nación.
- Adoptar un sistema de medidas de seguridad, de control y restricción de acceso y consulta para evitar la destrucción, la sustracción y la falsificación de los archivos que se encuentran a su cargo.

Por último, la Procuraduría solicitó un informe sobre el cumplimiento de la Directiva al Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Armada Nacional, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad.

Pese a los avances reseñados, las instituciones estatales, durante estos cinco años, no han asumido las responsabilidades que les conciernen en desarrollo del deber de memoria. Con base en los informes presentados por las entidades públicas y de las visitas que se realizaron para corroborar o desvirtuar las afirmaciones sobre la situación de los archivos de la memoria histórica y en especial los relacionados con el conflicto armado, la Procuraduría observó que la entidades estatales aún no se han apropiado del deber de memoria histórica y que los archivos corren grave riesgo de desaparecer o de ser afectados por agentes medio ambientales. De igual forma, las entidades no tienen los procedimientos adecuados para garantizar el acceso de las víctimas y de la sociedad en general a los archivos de la memoria histórica, salvaguardando el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas de las víctimas de violencia sexual y de las niñas, niños y adolescentes víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

El Archivo General de la Nación, entidad rectora de la política de archivos del país, no ha impartido directrices a las entidades estatales y privadas, con funciones públicas, de cómo cumplir con el deber de memoria y por supuesto, las entidades con responsabilidades en el tema, no han desarrollado tareas al respecto.

Asimismo, el Subcomité para la Preservación de la Memoria Histórica, creado el 9 de julio de 2009, a instancia del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz, instancia coordinadora de las entidades vinculadas con la Ley 975 de 2005, con el objetivo de

elaborar propuestas para el diseño, implementación y seguimiento de una política nacional de preservación, difusión y acceso a la memoria histórica, no ha presentado ningún resultado plausible.

La Procuraduría General de la Nación considera que la Ley 80 de 1989, creadora del Archivo General de la Nación y la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, constituyen un marco adecuado para desarrollar el deber de memoria a cargo del Estado. Este marco legal ha sido considerado por expertos como uno de los más avanzados del mundo. Sin perjuicio de los ejercicios académicos que se adelantan para que Colombia tenga un marco todavía más audaz y sofisticado se impone la obligación de cumplir con los lineamientos establecidos por las leyes ya citadas y por lo establecido por la Ley 975 de 2005. En consecuencia, es un deber ineludible que el Consejo Directivo del Archivo General de la Nación expida los acuerdos necesarios para que las entidades públicas y la entidades privadas con funciones públicas preserven los archivos de la memoria histórica.

2.4 Conclusiones y recomendaciones

La Ley de Justicia y Paz ha permitido garantizar el derecho a la verdad de las víctimas de los grupos paramilitares, verdad que de otra manera no habría sido posible obtener. Asimismo, el Estado aún no asume las obligaciones que emanan del deber de memoria, razón por la que se recomienda que el Archivo General de la Nación expida los Acuerdos que requiere la especificidad del tema de memoria histórica e impulse el diseño de los planes de mejoramiento archivístico que requieren las entidades públicas e inspeccione y acompañe su ejecución.

3. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL

Transcurridos más de cinco años de expedida la Ley 975 de 2005, puede afirmarse que ninguna víctima ha sido reparada integralmente. En el campo judicial tan sólo han sido proferidas dos sentencias, de las cuales sólo una se encuentra en firme.

En el campo administrativo, el Decreto 1290 de 2008, que establece la reparación individual por vía administrativa, tan solo se ha ocupado del componente indemnizatorio, dejando de lado los demás factores de la reparación integral. Asimismo, el Gobierno ha informado que también ha realizado acciones de restitución de tierras.

3.1 La reparación integral en el proceso de Justicia y Paz

3.1.1 La sentencia sobre la masacre de Mampuján

La Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., profirió sentencia dentro de la actuación de Justicia y Paz en contra de los postulados Edwar Cobos Téllez”, alias “Diego Vecino” y Uber Enrique Banquez Martínez, alias “Juancho Dique”, miembros del Bloque desmovilizado Montes de María de las AUC.

3.1.1.1 *Hechos*

El 10 de marzo de 2000, miembros del bloque Montes de María, retuvieron en contra de su voluntad a siete habitantes, amenazándolos con armas de fuego que portaban, para que les señalaran el camino a las Brisas, vía a Yucalito donde, según ellos, se encontraba un campamento de la guerrilla con la que iban a combatir.

Una vez las personas retenidas hicieron las indicaciones del camino, fueron dejados en libertad. Su propósito era llegar a los sectores de El Loro y El Tamarindo, corregimiento de San Cayetano y jurisdicción de San Juan Nepomuceno (Bolívar), donde supuestamente había un campamento de la guerrilla y estaban los autores del secuestro de “Diego Vecino”.

El grupo paramilitar pasó por las veredas de Yucal, Yucalito, La Haya y siendo las cinco de la mañana del 10 de marzo, aproximadamente, llegaron al campamento y no encontraron a los insurgentes.

Eso causó reacción en Rodrigo Mercado Pelufo, alias “Cadena”, quien procedió a reunirse con los otros comandantes y les dió la orden de matar a varias personas porque, supuestamente, eran de

la guerrilla. Para tal efecto, ordenó sacarlos de sus casas y las concentraron en una planicie y, luego, ordenó su ejecución; entre otros, participaron como autores materiales Uber Banquez Martínez, alias “Juancho Dique” y Julio Rafael Navarro Méndez, alias “Macayepo”, quienes cumplieron la orden de “Cadena” degollando a sus víctimas y, en otros casos, asesinandolas con armas de fuego.

En desarrollo de los hechos, asesinaron a: Wilfredo José Mercado Tapia, Alexis Rojas Cantillo, Dalmiro Rafael Barrios Lobelo, Alfredo Luis Posso García, José Joaquín Posso García, Joaquín Fernando Posso Ortega, Rafael Enrique Mercado García, Gabriel Antonio Mercado García, José del Rosario Mercado García y Manuel Guillermo Yopez Mercado.

Ese mismo día, un grupo de paramilitares, bajo el mando de alias “Cadena”, incursionó en la población de Mampuján, donde también reunió a sus habitantes y los obligó a abandonar este lugar bajo la amenaza de que les podía suceder lo mismo que a los del municipio de “El Salado” (la masacre en este lugar tuvo ocurrencia un mes antes). Simultáneamente saquearon la tienda y algunas viviendas.

Las conductas por las que se legalizaron los cargos contra alias “Juancho Dique”, comandante del frente “Canal del Dique y a alias “Diego Vecino”, son concierto para delinquir agravado, desplazamiento forzado de la población, homicidio agravado en concurso homogéneo, hurto de bienes de la población, secuestro simple en concurso homogéneo, uso de prenda de uso privativo de las Fuerzas Armadas y porte ilegal de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas”.

3.1.1.2 *Contenido de la sentencia*

La lectura del fallo se realizó el 29 de junio de 2010; sobre el particular, se concluyó lo siguiente:

En primer lugar, en cuanto a la sanción penal por los delitos imputados y formulados en cargos, posteriormente aceptados por los postulados Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino” y Uber Enrique Banquez Martínez, alias “Juancho Dique”, se profirió sentencia

condenatoria de 469 meses (39 años) y 462 meses (38.5 años) de prisión, respectivamente.

Se concedió la pena alternativa de 96 meses (8 años) de prisión, para lo cual se procedió a suspender la pena inicial, a la espera de que se cumplan con los presupuestos y requisitos en el cumplimiento de la pena alternativa.

Se sancionó a 20 años de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.

En segundo lugar, respecto a la discusión planteada en materia de reparación colectiva, se resume en los siguientes puntos referidos por la Sala en la lectura del fallo:

- Se hace extensivo el llamado para que los demás miembros del grupo armado organizado al margen de la ley proceda a la entrega de los bienes, para poder garantizar la reparación integral de las víctimas.
- Ordena la construcción de tres (3) colegios ubicados las distintas comunidades.
- La reparación de vías.
- La construcción de tres puentes.
- Establecer un proyecto productivo, el cual va acompañado de la consecución de la maquinaria agrícola y la compra de un camión para lograr el traslado de los productos agrícolas.
- La construcción de un monumento para la memoria histórica, el cual debe ser concertado con las víctimas afectadas. Igualmente, la construcción de un museo y las disculpas públicas para lograr el perdón por las afectaciones a los derechos de las víctimas.
- La obligación a la Defensoría Pública de impartir cursos de derechos humanos tanto a los postulados condenados, como a los servidores públicos de las fuerzas armadas de la zona.
- A la Fiscalía General de la Nación, se le ordena constituir una subunidad adscrita a la Unidad Nacional de Fiscales para la Justicia y la Paz, la cual tendrá la función de recuperar los bienes de los postulados que se encuentren en cabeza de terceros, como de aquellos que estén en manos de herederos de miembros muertos de la organización criminal.

Igualmente, estar a cargo de realizar los trámites necesarios para que aquellos bienes de propiedad de los postulados que se encuentran en extinción de dominio pasen una vez extinguidos al fondo de reparación de víctimas.

Del mismo modo, perseguir los bienes de los políticos condenados por parapolítica, los cuales deberán entrar al fondo de reparación de víctimas. Si se encuentran en proceso de investigación, proceder a las acciones con el fin de lograr las medidas cautelares ante los Magistrados de Control de Garantías de Justicia y Paz.

Así mismo, se dispuso la ubicación de los bienes de personas no aforadas investigadas o condenadas por parapolítica, para que sean objeto de medidas cautelares o extinción de dominio, con destino al fondo para la reparación de las víctimas.

- Dispuso que la CNRR tendrá que generar las acciones con la finalidad de identificar los bienes inmuebles relacionados con tierras, para garantizar el trámite correspondiente, y que estos recursos entren al fondo de reparación de víctimas. Igualmente, se dispuso que la CNRR asuma las acciones necesarias para la consecución de recursos de procedencia nacional o internacional, con el fin de generar activos a favor del fondo de reparación de víctimas.
- Ordena que el Ministerio de Defensa Nacional establezca los mecanismos para garantizar la seguridad de la población afectada; en este sentido, a la Procuraduría General de la Nación la responsabilidad de vigilar y controlar que esta medida se haga efectiva con el fin de garantizar los derechos fundamentales de la población afectada.
- Al Ministerio de Protección Social, establecer los programas dirigidos a la atención primaria en salud de la población afectada.
- Dispuso que el Consejo Superior de la Judicatura asumiera las actividades que se requieren para hacer pública la sentencia, mediante un programa de alta sintonía nacional (televisión).
- Recomendó al Congreso de la República el estudio de un proyecto de ley relacionado con la imposición de un impuesto a las personas jurídicas y empresarios, con la finalidad de lograr activos para el fondo de reparación.

En tercer término, con relación a la reparación de las víctimas individuales por los daños sufridos, la Sala, luego de mostrar los estándares para la reparación utilizados por el Consejo de Estado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Programa de reparación administrativa; procedió a motivar que el estándar adoptado sería bajo los criterios previstos en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente lo dispuesto en las sentencias de Ituango y Pueblo Bello, donde resultara condenado el Estado Colombiano.

En este sentido, mostró que el promedio de personas afectadas por núcleo familiar oscilaba entre 7 y 8; por esta razón, consideró que la suma por núcleo familiar por los daños sufridos con el delito no podían ser superiores a \$240.000.000, con promedio máximo por integrante de \$40.000.000, en el delito más grave, esto es para el homicidio. Sin embargo, señaló que cuando se presenta un concurso de delitos, la reparación indemnizatoria jamás podrá ser superior al delito más grave, esto es, el homicidio.

3.1.1.3 Observaciones de la Procuraduría

Un primer acercamiento a la sentencia genera varios comentarios que inciden seriamente sobre la competencia de la Sala de Justicia y Paz, la cual entra en situación crítica con lo que dispone, y sobre todo con la expectativa que se ha podido generar. Veamos:

- En el desarrollo del incidente la Sala de Justicia y Paz, no se ajustó al contenido previsto en el artículo 23 de la ley 975 de 2005 (incidente de reparación integral), pues procedió a solicitar la presencia de distintas entidades para que respondieran por aspectos que aún no habían sido objeto de solicitud por alguno de los representantes de las víctimas.
- Luego de escuchar a las distintas autoridades procede a dar el uso de la palabra a los intervinientes, para que presenten sus pretensiones en materia de reparación y las pruebas a lugar.
- La Sala no da la suficiente posibilidad para que entre victimarios, víctimas y Estado se diera la conciliación, a efectos de llegar a acuerdos relacionados con la reparación. Esto condujo a que

- en el fallo se pronunciara sobre puntos que ni siquiera habían sido solicitados por los intervinientes.
- Una pregunta que formula la Procuraduría es: ¿hasta dónde va la oficiosidad de la Sala en materia de pruebas, su orden para garantizar su aducción y derecho de contradicción?
 - La Sala, al resolver en materia de reparación, excede a las solicitudes de los intervinientes, esto en principio ya genera una expectativa de las víctimas, que más adelante se podrán ver disminuidas en sus logros ante la resolución del recurso de apelación interpuesto en contexto por todas las partes reconocidas en el proceso.
 - Llama la atención que la Sala de Justicia y Paz, en forma oficiosa, genera una serie de órdenes o mandatos a distintas entidades para efectos de lograr, de acuerdo con su particular visión, financiar al Fondo de Reparación de Víctimas; si bien, preocupa a todos la existencia de insuficientes recursos para el fondo, lo cual debe mejorarse, lo que se pregunta es si la vía adoptada por la Sala es la adecuada. En principio, se piensa que no, que a lo sumo, por no ser objeto de pretensión alguna, debió dar recomendaciones, con el fin de que las entidades procedieran desde su ámbito funcional a adecuar las acciones para fortalecer el fondo.

3.1.1.4 *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sobre el caso Mampuján*

La sentencia de segunda instancia de 27 de abril de 2011 sobre Mampujan aclara numerosos aspectos de la sentencia proferida por la magistrada de justicia y paz y acoge muchas de las solicitudes de los apelantes.

La Corte Suprema de Justicia considera, entre otras cosas, lo siguiente:

“Que la autoridad judicial dentro del proceso de justicia y paz no puede ordenar a las entidades públicas la ejecución de obras como se dispuso en la sentencia impugnada, en la medida que esta situación resquebraja el postulado de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política no

pudiendo el juez, bajo ninguna circunstancia, arrogarse funciones que constitucionalmente no le son deferidas. Indica la Corte que el procedimiento correcto para conciliar el principio democrático de separación de poderes adoptado en la Constitución Política, los derechos de las víctimas y las facultades de las autoridades judiciales dentro del régimen transicional de justicia y paz, cuando tales medidas de reparación involucran a entidades del Estado de cualquier nivel, esto es, nacional, departamental o municipal, es exhortarlas para su cumplimiento¹⁰.

Que no es viable equiparar la competencia del juez penal interno con la del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, porque según la Convención la responsabilidad de los Estados es de carácter principal, mientras en el ámbito interno de justicia transicional es subsidiaria frente a las víctimas¹¹.

Que no es pertinente acudir a una indebida utilización de las decisiones en equidad frente a la dificultad probatoria, pues la misma legislación dispuso un trámite especial para tal efecto¹².

3.1.2 Sentencia de Jorge Iván Laverde Zapata, alias El Iguano

De los resultados de las versiones vertidas por los postulados a ley 975/05, del “Bloque Catatumbo”, particularmente de quienes fungieron como comandantes y del postulado Jorge Iván Laverde Zapata alias “El Iguano”, comandante del Frente Fronteras, la Fiscalía General de la Nación estableció que el desmovilizado “Bloque Catatumbo de las Autodefensas Unidas de Colombia, llegó a la Región del Catatumbo en el mes de marzo de 1999, cuando el propio comandante general del grupo armado organizado al margen de la ley Carlos Castaño Gil anunció públicamente el desplazamiento de

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, MP: María del Rosario González de Lemos, Aprobado Acta No. 139, Bogotá D.C., abril veintisiete (27) de dos mil once (2011).

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

tropas para combatir los grupos de guerrilla que para la fecha operaban en la zona y mantenían en zozobra a la población civil, y tomar a largo plazo el control de estos territorios (Norte de Santander y Arauca), desplazando al Comando central del ELN y las FARC.

3.1.2.1 *Desarrollo Incidente de Reparación Integral*

Luego de la verificación de cargos contra los postulados Jorge Iván Laverde Zapata, alias “El Iguano”, “La Iguana”, “Raúl Sebastián” o “Pedro Fronteras”, se precedió a desarrollar el Incidente de Reparación Integral. Para el efecto intervinieron dos Procuradores Judiciales Penales II, uno a cargo de la intervención regular de la actuación procesal –como garante de los derechos y garantías fundamentales de quienes intervienen en el proceso de Justicia y Paz-, el segundo, de los Procuradores Judiciales Penales de Justicia y Paz lo hizo en representación de las víctimas por daños colectivos sufridos.

En este sentido, el Procurador Judicial Penal que representó a las víctimas por daños colectivos sufridos, con base en los resultados del trabajo realizado con la CNRR, centró su intervención para lograr la reparación colectiva, en los siguientes aspectos:

- *Cambios acerca de la cognición justicia:* la interpretación de los hechos violentos evidenció que hubo gran influencia sobre la determinación de elementos que fueron impuestos por los grupos armados organizados al margen de la ley y, que bajo la denominación de la llamada limpieza social, o empleando como justificatorio la intención de afianzar un esquema de control social.
- *Cultura generalizada del uso de la violencia:* sobre la generalización de la llamada limpieza social se comenzaron a regular comportamientos adicionales respecto a la concurrencia a algunos espacios públicos como canchas de fútbol, billares y la regulación de comportamientos ligados al vestido.
- *Limitación en la activación a hacer exigibles los derechos a la verdad, la justicia y la reparación:* se reconoce que el nivel de activación respecto al aparato de justicia, se ve afectado con

la generalización de la noción de inocencia o de justicia respecto a la muerte perpetrada por los paramilitares.

- *Referentes de autoridad:* el referente de autoridad asociado generalmente a la iglesia, el Estado y los mayores, quedó reducido a la desprotección que iba a compensar la nueva estructura de funcionamiento para-estatal del grupo armado organizado al margen de la ley.
- *Credibilidad en instituciones del Estado:* hoy en día el valor atribuido a las instituciones de protección como la Policía es ambivalente, siendo simultáneo referente de cuidado y recuerdo de desprotección, ambos referentes están asociados al ejercicio de lo bélico y a la fuerza de las armas.
- *Noción de impunidad:* el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley y la definición de una nueva e indiscriminada estructura de violencia configura una distorsión de la noción de justicia y de la de inocencia.
- *El etiquetamiento social y la generalización del enemigo a combatientes y no combatientes:* el etiquetamiento social produjo la desconfianza dentro de los mismos habitantes del colectivo y a posteriori, fue empleado como justificatorio de otros actos de violencia.
- *Condiciones actuales de violencia:* la lectura que hacen las comunidades victimizadas sobre la continuidad de los hechos de violencia, refleja el miedo y la sensación de repetición del mismo patrón de violaciones que tuvo inicio con el accionar del frente fronteras en Cúcuta.

3.1.2.2 Medidas de reparación solicitadas

Como consecuencia del trabajo realizado en Coordinación con la CNRR, se produjeron resultados que permitieron solicitar las siguientes medidas de reparación:

1) Programa de recuperación de la memoria y reconstrucción social de la verdad

- Fortalecer el programa de atención a víctimas implementado por la Gobernación de Norte de Santander, con estrategias de

- atención psicosocial comunitarias.
- Resignificar el uso y el nombre de los escenarios públicos asociados con el accionar del frente fronteras.
 - Promover un foro público con medios de comunicación de la región en el que se reflexione sobre su papel en el cubrimiento de la información relacionada con el conflicto y el uso responsable de la misma.

2) Programa pedagógico con enfoque de reparación y reconciliación

a) Formal:

- Inclusión en la cátedra de Derechos Humanos que se imparte en las instituciones educativas públicas, los componentes de derechos de las víctimas, memoria Histórica y Reconciliación. Recomendar esta medida a las instituciones educativas privadas.

b) Pedagogía Social con comunidades afectadas:

- Fortalecer los programas de DDHH de la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía de San José de Cúcuta, incorporando en éstos un enfoque de reparación, memoria histórica y reconciliación, con la asesoría de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR.

3) Programa de fortalecimiento de la democracia local

a) Fortalecimiento institucional:

- Foro público de carácter permanente, donde se presente un análisis institucional sobre los resultados de las investigaciones, la responsabilidad y las sanciones a funcionarios públicos relacionados con las acciones del Frente Fronteras.
- Petición pública de perdón de las instituciones cuyos funcionarios resultaron tener nexos con las acciones del bloque Fronteras.

b) Fortalecimiento ciudadano:

- Fortalecimiento de las veedurías ciudadanas para el ejercicio del control social.
- Conformación de un espacio intersectorial de carácter deliberativo y permanente para la construcción de una agenda pública de paz y reconciliación, que a su vez haga seguimiento

a la implementación de las políticas de reparación colectiva.

4) *Promoción de las garantías de no repetición*

- Incremento de las acciones para el control efectivo del porte ilegal de armas, por parte de la Policía Metropolitana de Cúcuta.

3.1.2.3 *Sentencia condenatoria*

La Procuraduría, al momento de definir su posición dentro del proceso, solicitó a la Sala de Conocimiento que al momento de decidir de fondo, lo hiciese en sentido condenatorio respecto de los ciento setenta (170) homicidios constitutivos de treinta y dos (32) casos documentados, y que fueron motivo del Incidente de Reparación Integral, los cuales en su momento les fue impartido el respectivo Control de Legalidad por parte de la Magistratura por el injusto penal de Concierto para Delinquir, inciso segundo del artículo 340 del Código Penal, en calidad de autor, y responsable de las 170 ejecuciones extrajudiciales que se materializaron de manera sistemática y generalizada contra la población civil, encuadrándose estos delitos como crímenes de lesa humanidad unos y crímenes de guerra otros, de acuerdo con el contexto en que se materializaron, pues del plexo probatorio existen las evidencias más allá de toda duda razonable, que el postulado fue su autor o participe teniendo en cuenta la calidad de Comandante del Frente Fronteras del Bloque Catatumbo que ostentó durante su permanencia en el grupo armado organizado al margen de la ley de tales hechos criminales que, por demás, fueron confesados por el mismo y documentados por el órgano de persecución penal.

En cuanto a la sentencia condenatoria como tal, además de determinar la pena ordinaria correspondiente, se consideró, en su momento y, de igual forma, se solicitó a la Sala que respecto a la concesión de la pena alternativa, ésta debía concederse conforme a las disposiciones legales, pero dejando de presente que ésta no debe suspender la ejecución de la pena ordinaria aplicable, en el entendido que estamos frente a una decisión parcial y este beneficio está supeditado a la verificación de una verdad completa y veraz y una condena de carácter definitiva cuando se haya verificado

en forma total los requisitos de elegibilidad que permitan conceder al postulado ser acreedor definitivo del mencionado beneficio.

El día 2 de Diciembre de 2010, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá condenó al postulado Jorge Iván Laverde Zapata a la pena principal de 480 meses de prisión, pero conforme a la Ley 975 de 2005, se le concede la pena alternativa en su máxima de 8 años. Cabe anotar que el fallo al que se ha hecho mención fue apelado por la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, los representantes de víctimas presentes en la diligencia y la defensa del postulado.

3.2 La reparación individual por vía administrativa

El Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, por medio del Decreto 1290 de 2008, creó el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley. El programa comprende los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la salud física y mental, a la libertad individual y a la libertad sexual que hubieren sido objeto de violación. Sin embargo, los delitos contra la propiedad, el patrimonio y las violaciones colectivas o atribuibles a agentes del Estado, no fueron incluidos en el programa y se dispuso que fueran regulados por las normas aplicables en esas materias.

El programa cobija a todas las víctimas que presentaron la solicitud de reparación dentro de los dos años siguientes a la expedición del Decreto 1290 de 2008, es decir, hasta el 22 de abril de 2010.

El Programa de Reparación considera destinatarios o beneficiarios a las personas que hubieren sufrido daño directo como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley. Considera también que cuando a la víctima se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida, tendrán esa condición el cónyuge o compañero o compañera permanente o el familiar en primer grado de consanguinidad o primero civil de la víctima directa o aquellos que dependían económicamente de la misma.

La Procuraduría, en desarrollo del seguimiento que adelanta al Programa de Reparación Individual por vía Administrativa, solicitó a Acción Social información relacionada, entre otras cosas, con el número de solicitudes recibidas, solicitudes admitidas, número de solicitudes rechazadas, acciones de tutela impetradas, número de personas reparadas, información que fue suministrada oportunamente y que por su importancia, se transcribe textualmente a continuación:

3.2.1 Número de solicitudes recibidas, solicitudes admitidas, número de solicitudes rechazadas

A 19 de noviembre de 2010, el número de solicitudes de reparación individual por vía administrativa recibidas en Acción Social, ascendió a trescientos treinta y tres mil novecientas setenta (333.970), de éstas han sido estudiadas ciento veintiún mil setecientos veinticinco (121.725); se ha emitido concepto técnico favorable a cincuenta y un mil ciento una solicitudes (51.101), y se ha emitido concepto técnico no favorable a cincuenta mil trescientos treinta y una solicitudes (50.331).

CUADRO 6
CONSOLIDADO ESTADO SOLICITUDES (NOVIEMBRE 19 DE 2010)

Recibidas	333.970
Estudiadas	121.725
Admitidas (aprobadas)	51.101
Rechazadas	50.331

En total, a la fecha se han estudiado a noviembre 19 de noviembre de 2010, ciento veintiún mil setecientos veinticinco solicitudes (121.725), de las cuales se hace una descripción detallada, por departamento (Cuadro 7 y Gráfico 1).

3.2.2 Acciones de tutela impetradas y falladas favorablemente a las víctimas

Año 2009: se recibieron en la Subdirección de Atención a Víctimas doscientos treinta y cinco (235) acciones de tutela, de las cuales fueron tuteladas ciento once (111); negadas cincuenta y siete (57), y sin fallo cincuenta y ocho (58).

CUADRO 7
ESTADO SOLICITUDES ESTUDIADAS (NOVIEMBRE 19 DE 2010)
REPARACIÓN ADMINISTRATIVA - POR DEPARTAMENTO

Departamento	Aprobados	Pagado 418	No aprobado	Desplazado	Anulados (Duplicados- Pasan a 418)	Total general
Amazonas	1	0	0	0	0	1
Antioquia	10366	3829	3172	1023	24	18414
Arauca	1896	229	346	9	0	2480
Atlántico	690	237	535	38	10	1510
Bogotá D.C.	1483	435	2461	459	31	4869
Bolívar	1068	457	871	54	6	2456
Boyacá	521	75	160	4	0	760
Caldas	970	155	903	14	6	2048
Caquetá	1950	261	649	58	17	2935
Casanare	432	161	209	2	2	806
Cauca	2516	618	1799	53	23	5009
Cesar	2314	1519	2467	39	7	6346
Chocó	250	351	466	7	8	1082
Córdoba	868	155	1365	97	36	2521
Cundinamarca	878	140	734	25	2	1779
Guaviare	424	26	157	6	11	624
Huila	646	156	713	21	5	1541
La Guajira	586	323	572	8	11	1500

PARTE 3: EL DERECHO A LA JUSTICIA, LA VERDAD Y LA REPARACION

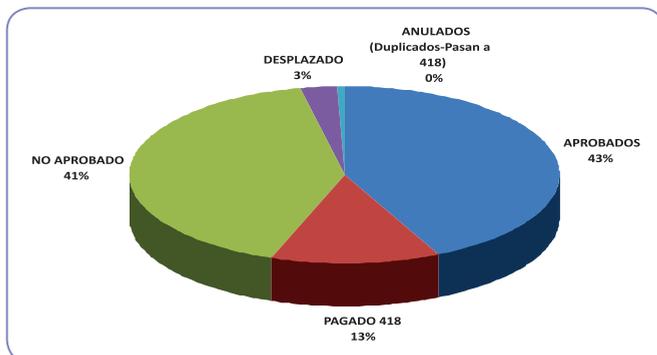
CUADRO 7 (cont.)

**ESTADO SOLICITUDES ESTUDIADAS (NOVIEMBRE 19 DE 2010)
REPARACIÓN ADMINISTRATIVA - POR DEPARTAMENTO**

Departamento	Aprobados	Pagado 418	No aprobado	Desplazado	Anulados (Duplicados- Pasan a 418)	Total general
Magdalena	2434	673	1438	197	31	4773
Magdalena Medio	1	1	1	2	0	5
Medellín, Área Metropolitana	4121	1444	16420	214	76	22275
Meta	1636	244	383	35	9	2307
Nariño	1128	606	1916	223	1	3874
Norte de Santander	1336	533	1573	74	20	3536
Putumayo	1849	430	1305	63	14	3661
Quindío	155	49	120	6	1	331
Risaralda	453	65	531	25	4	1078
Santander	1970	484	1750	65	7	4276
Sucre	1176	648	1249	93	67	3233
Tolima	1394	271	459	23	7	2154
Urabá	4213	262	1111	40	5	5631
Valle del Cauca	2364	522	4495	401	114	7896
Vichada	12	1	1	0	0	14
TOTAL	52101	15360	50331	3378	555	121725

De las ciento veintidós mil setecientos veinticinco (121.725) solicitudes estudiadas, ciento ocho mil quinientos veintiocho (108.528) pertenecen a víctimas de género masculino, y trece mil ciento noventa y siete (13.197) pertenecen al género femenino (Cuadro 8 y Gráfico 2).

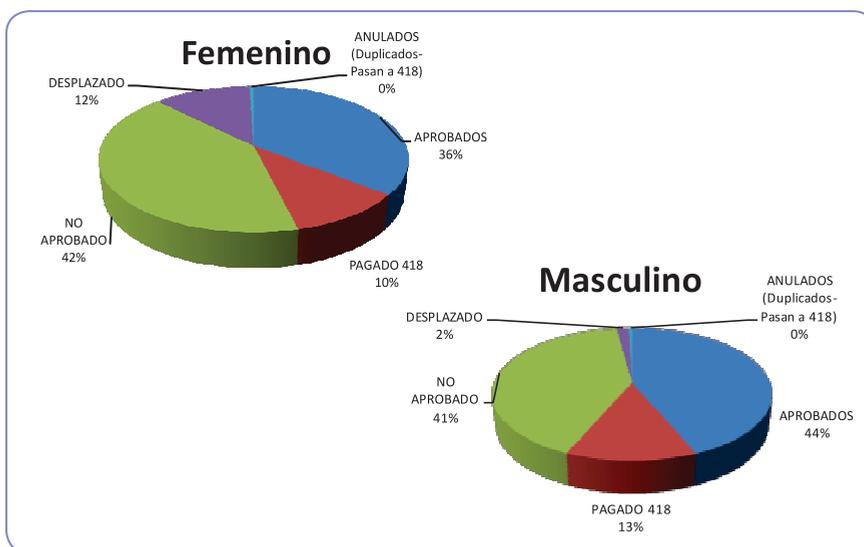
GRÁFICO 1
SEGUIMIENTO REPARACIÓN ADMINISTRATIVA



CUADRO 8
SOLICITUDES ESTUDIADAS A LA FECHA – REPARACIÓN ADMINISTRATIVA POR GÉNERO

Género	Aprobados	Pagado 418	No aprobado	Desplazado	Anulados (Duplicados - Pasan a 418)	Total general	%
Femenino	4709	1380	5474	1573	61	13197	10.8%
Masculino	47392	13980	44857	1805	494	108528	89.2%
TOTAL	52101	15360	50331	3378	555	121725	100.0%

GRÁFICO 2



154

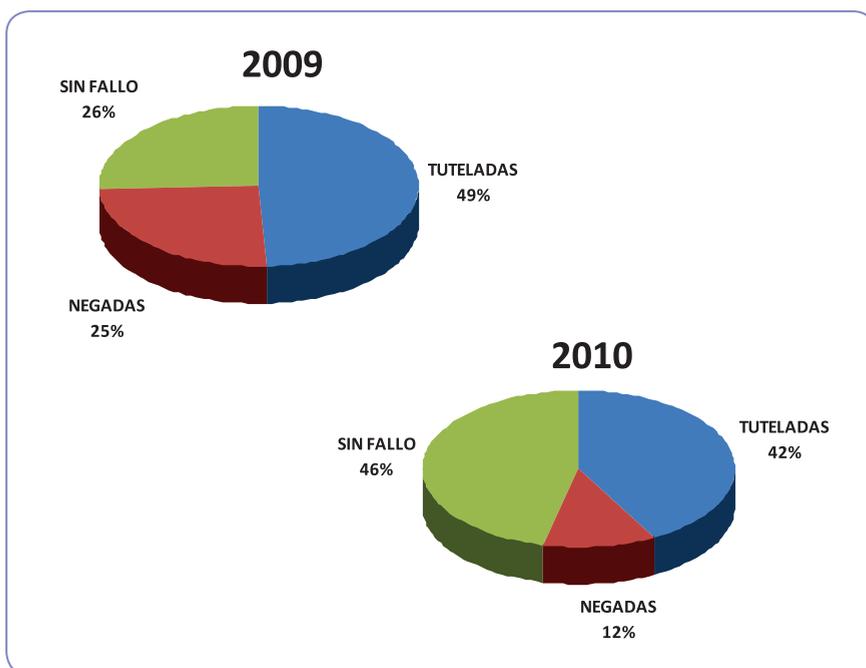
La Justicia
Transicional
en Colombia:
UN PROCESO
EN CONSTRUCCIÓN

Año 2010: a noviembre 19 de 2010, se han recibido novecientos cincuenta y nueve (959) acciones de tutela, de las cuales han sido tuteladas cuatrocientas una (401), negadas ciento once (111) y sin fallo recibido cuatrocientas cuarenta y cinco (445).

CUADRO 9
ACCIONES DE TUTELA (NOVIEMBRE 19 DE 2010)

Año	Tuteladas	Negadas	Sin Fallo	Total
2009	111	57	58	235
2010	401	111	445	959
TOTAL	512	168	553	1194

GRÁFICO 3



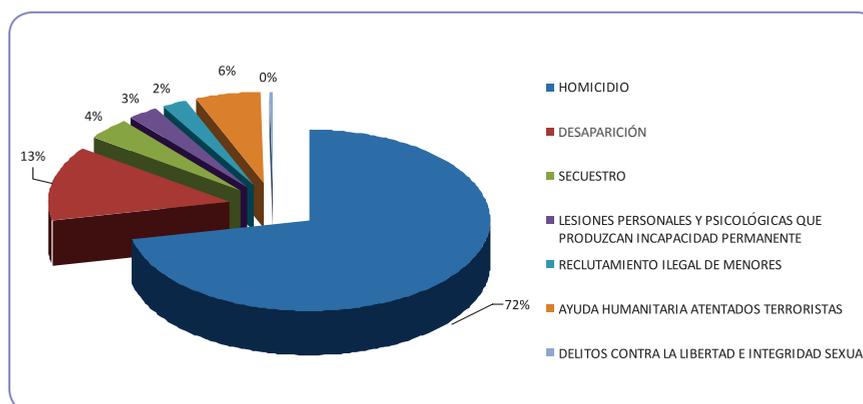
3.2.3 Delitos que se han reparado

Hasta el momento se han entregado indemnizaciones dentro del componente de Reparación Individual por Vía Administrativa a veintiún mil setecientos cincuenta y cuatro (21.754) familias, para un total entregado en dinero de trescientos noventa y siete mil, trescientos noventa y seis millones, seiscientos cuarenta mil setecientos noventa y tres pesos (\$397.396.640.793).

CUADRO 10
ACUMULADO CASOS REPARADOS 2009 – 2010 POR TIPO DE HECHO VICTIMIZANTE

Hecho victimizante	Familias / Casos	Valor	%
Homicidio	15568	306,717,493,370.91	71.56%
Desaparición	2905	54,820,666,768.13	13.35%
Secuestro	856	17,324,064,073.05	3.93%
Lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente	623	9,763,806,158.28	2.86%
Reclutamiento ilegal de menores	459	6,927,021,000.00	2.11%
Ayuda humanitaria atentados terroristas	1312	1,356,510,000.00	6.03%
Delitos contra la libertad e integridad sexual	31	487,079,423.26	0.14%
Totales	21754	397,396,640,793.63	100.00%

GRÁFICO 4
PAGOS REPARACIÓN ADMINISTRATIVA JULIO 2009 - OCTUBRE 2010



A continuación, se realiza la discriminación de los recursos entregados por departamentos en los años 2009 y 2010, por concepto de indemnización dentro del componente de la Reparación, relacionando el número de familias que se han beneficiado (Cuadros 11 y 12).

CUADRO 11
DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTO-2009

Departamento	Nº familias atendidas	Valor (\$)
Amazonas	0	0
Antioquia	4346	82,053,797,029.60
Arauca	188	3,610,463,474.40
Atlántico	94	1,840,091,856.08
Bogotá	29	522,408,258.40
Bolívar	236	4,295,299,004.80
Boyacá	39	721,488,862.00
Caldas	108	2,073,056,800.00
Caquetá	285	5,257,450,078.00
Casanare	143	2,810,372,182.80
Cauca	315	5,917,494,645.60
Cesar	236	4,349,953,792.40
Chocó	156	2,893,076,700.00
Córdoba	244	4,591,810,564.12
Cundinamarca	344	6,455,467,774.80
Guainía	2	29,814,000.00
Guaviare	198	3,827,946,846.40
Huila	105	1,943,375,900.00
La Guajira	171	3,238,136,304.40
Magdalena	636	11,993,218,371.84
Meta	447	8,376,408,270.40
Nariño	240	4,463,436,051.60
Norte de Santander	198	3,745,520,894.40
Putumayo	426	7,986,925,330.16
Quindío	24	472,055,000.00
Risaralda	35	660,877,000.00
Santander	399	7,701,665,967.50
Sucre	307	5,941,173,586.93
Tolima	198	3,600,031,749.60
Valle	414	7,999,007,214.00
Vaupés	7	124,225,000.00
Vichada	23	403,470,874.40
Totales	10593	199,899,519,384.63

3.2.4 Presupuesto ejecutado

En la vigencia correspondiente al año 2009, se ejecutó un presupuesto de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000); mientras que en la vigencia correspondiente al año 2010, el

CUADRO 12
DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTO-2010

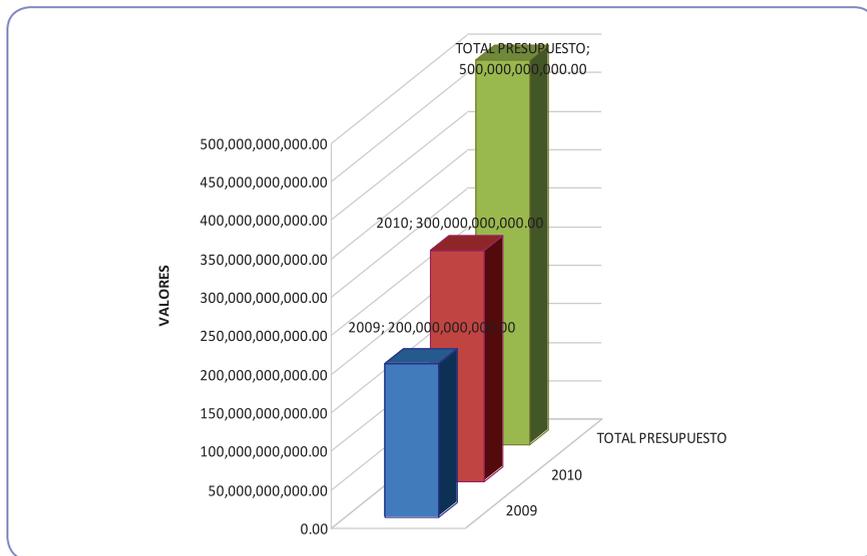
Departamento	Familias	Valor
Antioquia	2970	59,194,069,460.00
Huila	691	2,552,340,000.00
Cauca	661	12,380,501,120.00
Putumayo	641	11,848,470,946.40
Valle	620	12,440,840,580.00
Cesar	601	11,958,882,156.00
Bogotá	530	1,326,846,000.00
Caquetá	478	9,586,340,340.00
Magdalena	403	7,836,330,788.00
Tolima	397	6,908,922,760.00
Norte de Santander	384	7,744,658,860.00
Meta	340	6,680,553,220.00
Nariño	334	5,143,820,000.00
Caldas	261	5,285,815,800.00
Santander	243	4,723,357,108.00
Cundinamarca	231	4,463,107,420.00
Arauca	226	4,528,533,817.60
Sucre	218	4,376,222,413.00
Bolívar	203	4,052,930,520.00
Casanare	144	2,895,175,500.00
Córdoba	106	2,114,764,580.00
Guaviare	99	1,905,500,000.00
La guajira	97	1,830,886,800.00
Chocó	78	1,557,429,700.00
Boyacá	67	1,423,098,000.00
Atlántico	60	1,216,430,000.00
Risaralda	45	892,993,520.00
Quindío	18	319,300,000.00
Vichada	11	226,600,000.00
Vaupés	3	61,800,000.00
Amazonas	1	20,600,000.00
TOTALES	11161	197,497,121,409.00

presupuesto ejecutado, al 31 de octubre, se elevó a la suma de ciento noventa y siete mil cuatrocientos noventa y siete millones, ciento veintidós mil cuatrocientos nueve pesos (\$197.497.121.409); en proceso de ejecución, a partir del 29 de noviembre, es decir, con recursos ya destinados en entidad bancaria, pero no entregados a los destinatarios, la suma de noventa y seis mil quinientos ochenta y cinco millones, setecientos setenta y ocho mil novecientos cuarenta y dos pesos (\$96.585.778.942), quedando a la fecha un valor pendiente por ejecutar de dos mil novecientos cuarenta y seis millones quinientos setenta y nueve mil seiscientos cuarenta y nueve pesos (\$2.946.579.649); por lo tanto, el presupuesto total para el 2010 fue de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000).

CUADRO 13
PRESUPUESTO ASIGNADO PARA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA

Vigencia	Valor
2009	200,000,000,000.00
2010	300,000,000,000.00
Total presupuesto	500,000,000,000.00

GRÁFICO 5
PRESUPUESTO ASIGNADO PARA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA



CUADRO 14
TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO

Vigencia	Valor
31 de diciembre de 2009	199,899,519,384.63
31 de octubre de 2010	197,497,121,409.00
Total presupuesto ejecutado a oct 2010	397,396,640,793.63

Discriminación Presupuesto 2010	
Ejecutado a 31 octubre de 2010	197,497,121,409.00
En banco con pago 29 de nov	96,255,722,562.00
En proceso de pago para 29 nov	3,300,576,380.00
Por ejecutar	2,946,579,649.00
Total 2010	300,000,000,000.00

3.2.5 Número de solicitudes que no se tramitaron dentro del término y fecha en la que se espera terminar el trámite de las solicitudes pendientes

A 19 de noviembre de 2010, se vencieron, por fecha, para dar respuesta hasta el radicado **226.126** (18 meses para dar respuesta a partir del momento de la radicación del formulario), teniendo en cuenta que hasta el momento se han emitido ciento veintiún mil setecientos veinticinco casos (121.725) respuestas; al día de hoy se encuentran pendientes por respuesta un número de ciento cuatro mil cuatrocientos un (**104.401**) casos.

El Decreto 1290 de 2008 señaló el término de diez y ocho (18) meses para realizar el estudio técnico, empero el número de solicitudes presentadas limitó y afectó la capacidad de respuesta oportuna de la entidad y, en segundo lugar, la verificación y valoración de los hechos y el acervo probatorio disponible, en cada caso, dificulta la labor, aclarando que en acopio al principio de buen fe, se busca en todos los casos no vulnerar el derecho a la igualdad de las víctimas.

En este punto, resulta particularmente útil recordar lo analizado por la H. Corte Constitucional, en relación con la dificultad que implica atender las peticiones elevadas ante una entidad del Estado, cuando ello se deriva, no de una negligencia deliberada por parte de la autoridad pública, sino de circunstancias únicamente atribuibles a

problemas de carácter estructural que impiden la atención oportuna¹³.

3.2.6 Recurso humano destinado para ejecutar el PRI y el promedio diario de solicitudes que se resuelven

La Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, en la ejecución del Proceso de Reparación Individual por Vía Administrativa, cuenta con un grupo de 56 colaboradores, que se distribuyen en grupos de acuerdo con funciones asignadas, de la siguiente forma:

Sustanciadores

Colaboradores: 21

Recursos de reposición:

Colaboradores: 9

Derechos de petición:

Colaboradores: 11

Tutelas:

Colaboradores 15

El equipo de 21 sustanciadores realiza 525 estudios técnicos al día, aproximadamente (una cifra cercana a 25 sustanciaciones por persona).

3.2.7 Conclusiones y recomendaciones

El Programa de Reparación por Vía Administrativa, concebido para reparar integralmente, sólo se ha ocupado del pago de indemnizaciones. De esta forma, el programa de reparación individual por vía administrativa ha quedado convertido, en la práctica, en un programa de indemnización por vía administrativa. La explicación

¹³ Sentencia T 1234 de 2008

dada por los operadores del programa gira en el sentido que se estaba a la espera de un documento CONPES, excusa que no puede ser de recibo, dado que la finalidad del Decreto 1290 de 2008 es conceder a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, un conjunto de medidas de reparación individual que no se agotan con las indemnizaciones.

El Decreto 1290 de 2008 establece, por lo menos, tres restricciones importantes para el acceso al programa de reparación individual por vía administrativa. Según lo dispuesto en el artículo 2, no son considerados beneficiarios y, por tanto, no pueden acceder a los beneficios del Programa de Reparación Individual, las víctimas de delitos contra el patrimonio económico, los familiares de las víctimas directas de delitos distintos al homicidio o la desaparición forzada y quienes hubieren sufrido violación de sus derechos fundamentales por acción de agentes estatales.

Las restricciones fijadas por el Decreto 1290 de 2008 son violatorias del derecho a la igualdad y del derecho a la reparación que la normatividad y la jurisprudencia internacional reconocen, tanto a las víctimas directas, como a su familia inmediata. No se encuentran razones suficientes que expliquen por qué las víctimas de cierto tipo de violaciones tienen derecho a la reparación y otras no, como tampoco sobre las exclusiones fundadas en el carácter oficial o no oficial del autor material de la conducta.

En Colombia, son frecuentes las violaciones contra el derecho de propiedad en virtud, entre otras conductas, del desplazamiento forzado, el exilio y el despojo de tierras. Si bien es cierto que las violaciones al derecho de propiedad suelen ser consideradas menos graves que las que se cometen contra los derechos a la vida, la libertad y la integridad física o mental, también lo es que, cuando se trata de desplazamiento forzado o despojo de tierras, dichas violaciones trascienden el aspecto puramente económico o patrimonial, y comprometen bienes y derechos de mayor entidad, como el derecho a una vida digna. Por tal motivo, las víctimas de estos delitos tienen la misma expectativa legítima de ser incluidas como beneficiarios de las medidas de reparación que el resto de las víctimas, por lo cual es

conveniente que el Gobierno Nacional evalúe su inclusión en el Programa de Reparación Individual por vía administrativa.

En cuanto al plazo para la entrega de los beneficios, el Decreto 1290 de 2008 establece que las indemnizaciones “se ejecutarán por periodos anuales a más tardar dentro de los diez (10) años siguientes a la fecha de la respectiva aprobación por parte del Comité de Reparaciones Administrativas”. Esto significa que el pago del valor de la indemnización solidaria puede realizarse de forma gradual, durante un periodo de diez años contados a partir del reconocimiento de la calidad de beneficiario por parte del Comité de Reparaciones Administrativas.

Si bien, hasta el momento, todas las personas que han sido reconocidas como beneficiarias del Programa Individual de Reparación Administrativa han recibido en un solo pago el valor total de la indemnización solidaria, la Procuraduría General de la Nación manifiesta su preocupación que en un futuro se aplique el principio de gradualidad, en los términos previstos por el artículo 14 del Decreto 1290 de 2008. Un plazo de diez años para la distribución de los beneficios del Programa de Reparación Individual reduce drásticamente el significado simbólico de la indemnización solidaria; al cabo de este periodo de tiempo, es bastante probable que la víctima no encuentre ningún vínculo o conexión entre el acto de reconocimiento de su calidad de beneficiario de la reparación y el pago como tal.

Los beneficios económicos otorgados a las víctimas, de que trata la Ley 418 de 1997, en cuanto no constituyen reparación, no pueden ser descontados del valor de la indemnización solidaria. Hacerlo resulta, a juicio de la Procuraduría, violatorio de lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, al tiempo que desconoce que las reparaciones tienen un sentido propio, y que se diferencian de los programas de asistencia humanitaria en términos de su fundamento jurídico y sus propósitos.

Las medidas de asistencia humanitaria no pueden considerarse como medidas de reparación. Al respecto, la Corte Constitucional

ha señalado que todos éstos son deberes diferenciados, por lo que “ninguna de tales acciones puede reemplazar a la otra, al punto de justificar la negación de alguna prestación específica debida por el Estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra (s) prestación (es) de fuente y finalidad distinta”¹⁴.

La superación de algunas deficiencias, derivadas del contenido del Programa de Reparación Administrativa Individual exige la modificación del Decreto 1290 de 2008: avanzar en la consolidación de un registro único de víctimas a nivel nacional y eliminar las consideraciones discriminatorias que se estén presentando en relación con las víctimas; incluso será necesario extender el alcance del Decreto a las personas que hubieren sufrido violación en sus derechos fundamentales con posterioridad a la publicación del Decreto aquí referido.

La superación de los problemas derivados de la ejecución del Programa de Reparación Administrativa Individual exige que las entidades encargadas del trámite y resolución de las solicitudes de reparación administrativa adopten un enfoque amplio y distinto al momento de interpretar y aplicar las disposiciones del Decreto 1290 de 2008.

El Gobierno y el Comité de Reparaciones Administrativas deben garantizar que los beneficiarios del Programa de Reparación Administrativa Individual accedan a un conjunto amplio de medidas de reparación, y no sólo al pago de la indemnización solidaria. Para ello, tanto Acción Social, al momento de presentar el informe técnico, como el Comité de Reparaciones Administrativas, al momento de resolver la respectiva solicitud, deberán tener en cuenta los programas que ofrecen los distintos organismos del Estado y que pueden tener un efecto reparador sobre las víctimas y sus familiares.

Acción Social debe disponer de mecanismos efectivos que permitan a la víctima conocer, desde el momento mismo en que radica su

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1199 de 2008. En similar sentido, véase la sentencia T-085 de 2009.

solicitud, el estado del trámite de la misma. En tal sentido, es recomendable que en la comunicación que Acción Social envía al interesado informándole el número de radicación asignado a su solicitud, se le indique además en dónde puede acudir en caso de tener dudas acerca del estado de la misma, y se le informe sobre el tiempo estimado para el trámite y resolución definitiva de la solicitud. Asimismo, es necesario que se introduzcan correctivos para el adecuado funcionamiento de la línea de atención telefónica y para que las comunicaciones escritas dirigidas a las víctimas lleguen a ellas, pues ya son varias las quejas que hemos recibido de beneficiarios a quienes no les llegan las cartas porque Acción Social las envía a direcciones equivocadas o porque no tienen en cuenta los cambios de residencia reportados.

3.3 Restitución de tierras

A la luz de los análisis realizados por la Procuraduría General de la Nación, los esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno Nacional, en materia de reparación a la que tiene derecho la población desplazada, aún están lejos de guardar un enfoque integral para estas víctimas, que no sólo perdieron sus bienes materiales y abandonaron sus tierras, sino que además sufrieron la destrucción de su tejido social y familiar, en la mayoría de los casos. Hoy, el total de esas víctimas que se encuentran reconocidas en el Registro de Acción Social es de 3.486.305, de las cuales, aproximadamente, el 36% de los casos correspondería a hechos propiciados por grupos paramilitares, según la identificación que hacen las propias víctimas. A octubre 31 de 2010, los bienes entregados por parte de los desmovilizados al Fondo para la Reparación de las Víctimas, que es administrado por Acción Social, ascendieron a cuarenta y un mil cuatrocientos cuarenta millones de pesos; no obstante, el 74.5% de estos bienes aún no se encuentra monetizado, y solo diez mil quinientos millones corresponden al valor neto de venta (bienes monetizados) y entregas en efectivo.

No obstante, este no es el único tema que presenta estancamientos. Resulta pertinente destacar la preocupación que mantiene la Procuraduría respecto de las dificultades del desarrollo de la política

pública en materia de tierras para las víctimas. En efecto, se advierten serios vacíos en la ejecución de la política de protección de predios y territorios abandonados. Este órgano de control pudo constatar la ineficacia en la activación y trámite de la Ruta de Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, así como el escaso cubrimiento de los programas gubernamentales de acceso a la propiedad inmueble rural de la población en situación de desplazamiento.

En efecto, la Honorable Corte Constitucional, en el auto 008 de 2009, sostuvo que los resultados precarios de la política de tierras, tanto en lo que se refiere a la protección y restitución de tierras abandonadas por la población desplazada, como a las tierras entregadas para reubicación y desarrollo de proyectos productivos para la población desplazada, requieren ser reformulados, dado el atraso en que se encuentran. Por lo anterior, este ente de control ha venido realizando seguimiento a los resultados de las estrategias implementadas para superar el rezago advertido por la Corte, y que dió origen a la orden de reformulación de la política sobre esta materia.

En tal sentido, la Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su ejercicio de control con fines preventivos, realizó durante la primera semana de noviembre del presente año una visita de seguimiento al INCODER y, específicamente, a la coordinación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia -RUPTA-, en donde constató, con gran preocupación, que a 30 de septiembre de 2010 existen en el RUPTA 37.713 solicitudes. De estas solicitudes, 8.622 tienen medida de protección, anotadas por la oficina de registro correspondiente, y 22.123 tienen nota devolutiva por parte de las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos.

Lo anterior significa que sólo un 22% de las solicitudes tuvo protección efectiva, lo que evidencia graves falencias en la concepción de la ruta de protección, porque si bien encontramos dentro de las anotaciones distintos tipos de derechos protegidos, se quedan por fuera de la órbita de protección el grueso de las víctimas que no cuentan con la información registral de su bien; por ejemplo, los ocupantes de territorios baldíos, que en un gran porcentaje son los

que han sido objeto de notas devolutivas ante la imposibilidad de identificar su derecho, desde el punto de vista registral.

Otro dato que ha encendido las alarmas de la Procuraduría es que, según la información reportada por el INCODER, a 30 de septiembre de 2010, la sumatoria de las hectáreas sobre las que se ha solicitado protección llega a doce millones, de los cuales, efectivamente, se han protegido dos millones quinientas mil hectáreas.

Esta información resulta alarmante al ser confrontada con los estudios adelantados en el país, como el recién presentado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), donde se calcula que cerca de 6,6 millones de hectáreas fueron abandonadas por los desplazados en Colombia, entre los años 1980 y 2010, que equivalen al 12,9 % de la superficie agropecuaria del país; esta situación evidencia que, frente a la ruta de protección, se estaría presentando, entre otras situaciones, (i) duplicidad de trámites, (ii) dificultades para determinar la extensión real de los predios denunciados, (iii) imposibilidad del sistema de verificar la existencia de un gran porcentaje de los predios, y (iv) multiplicidad de víctimas que reclamarían sus derechos sobre unos mismos territorios, bien como propietarios, tenedores, ocupantes y/o poseedores.

Este ente de control también advirtió, con gran preocupación, los rezagos en el proceso de implementación y reformulación de la política de acceso a tierras, ya que tan sólo un 13.5% de la población que se postuló en el año 2009, logró acceder al subsidio integral de tierras o tiene una expectativa real y cercana de conseguirlo. El mismo escenario se repite en la convocatoria SIT 01 de 2010 donde, según los datos preliminares obtenidos por la Procuraduría General, sólo el 7.9% de la población postulada tiene la posibilidad de acceder al mismo.

Estas cifras muestran que el esfuerzo adelantado por el ente ejecutor ha sido inane, toda vez que los indicadores de acceso a tierra de la población desplazada se encuentran muy lejos de alcanzar un nivel

que permita pensar que se ha logrado un goce efectivo de derechos en la materia, máxime cuando se trata en su inmensa mayoría, de población con vocación agraria que depende de su acceso a la tierra para iniciar su proceso de estabilización social y económica.

Lo anterior deja en evidencia que los presupuestos y circunstancias que llevaron a la Honorable Corte Constitucional, en el auto 008 de 2009, a decretar la ineficacia de la política pública en materia de tierras para la población desplazada, y la consecuente orden al Gobierno Nacional de su reformulación, persisten, ya que las estrategias y planes adoptados no han sido eficaces para superar el estado de cosas en esta materia. Así lo estima la Procuraduría General de la Nación.

PARTE

4

LA PROTECCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL
DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

1. PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

En desarrollo del compromiso adquirido por el Ministerio del Interior y de Justicia, en el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, de impulsar la creación del Programa de Protección de Víctimas de Justicia y Paz, dado el asesinato, acaecido el 31 de enero de 2007, en la ciudad de Montería, de la señora Yolanda Izquierdo, defensora de derechos humanos que reclamaba la devolución de tierras usurpadas por las Autodefensas Unidas de Colombia AUC; así como del fallo de Tutela proferido por la Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, se expide el Decreto 3570 de septiembre 18 de 2007, mediante el cual se creó el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005.

Sin embargo, y en razón a que dicho fallo fue revocado en segunda instancia por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la Procuraduría General de la Nación, junto con la Defensoría del Pueblo, solicitaron la revisión de la acción de tutela, la cual procedió por la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, profiriendo el fallo de sentencia de tutela T- 496 de 2008, donde se ordenó, entre otras cosas, hacer una revisión integral del Programa de Protección a Víctimas de la Ley de Justicia y Paz.

Dentro de dicha sentencia, la Corte Constitucional retoma los conceptos y criterios establecidos en la sentencia T-719 de 2003, al referirse al derecho a la seguridad personal, el cual define como aquel derecho que tienen las personas a recibir protección frente a ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal. Y al puntualizar respecto de los niveles de riesgo, señaló que:

“Ahora bien, en la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incrementen, es decir, cuando se tornen extraordinarios y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectora de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales

–la vida, la integridad personal o la seguridad personal–, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características.

De tal manera que el derecho a la seguridad personal sí comprende un nivel de protección básico de las personas contra ciertos riesgos o peligros que, al responder a determinados atributos, no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales; se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad”.

Asimismo, la Corte Constitucional, en la misma jurisprudencia, estableció cinco niveles de riesgo, así:

“... que el funcionario para determinar si el nivel de riesgo es extraordinario debe analizar si confluyen algunos de los siguientes atributos: específico e individualizable, concreto, actual, importante, serio, claro y discernible, excepcional, desproporcionado, además de grave e inminente; dejando claro que entre mayor número de características confluyan, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes todas las citadas características se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como extremo, con lo cual se deberá dar aplicación directa a los derechos a la vida e integridad personal”.

Por otra parte, la Corte Constitucional, en la sentencia 496 de 2008, indicó que:

“Los problemas generales que experimentan las mujeres por su condición de género en una sociedad con las características estructurales de la colombiana, se ven seriamente magnificados por la vulnerabilidad inusitadamente alta a que están expuestas en el contexto del conflicto armado, circunstancia que impone a las autoridades públicas el deber de emprender acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas para atacar en

forma directa los factores que generan el impacto diferenciado de la violencia desplegada por el conflicto armado sobre las mujeres colombianas”.

Además de lo anterior, la Corte Constitucional fijó siete obligaciones para las autoridades, frente a quien se encuentre con un nivel de riesgo extraordinario, entre las cuales se encuentran

la de elaborar un estudio cuidadoso de cada situación individual; la obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes con miras a evitar que el riesgo extraordinario se materialice; la obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz y la prohibición de la administración de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, entre otras.

La Corte Constitucional señaló los principios de observancia en el diseño de una estrategia de protección, los cuales deben estar presentes en el programa de protección de las víctimas de la Ley de Justicia y Paz, los cuales son: i) deber de identificación del riesgo, ii) especificidad y exhaustividad en la valoración del riesgo y los factores que lo generan, iii) oportunidad en la respuesta, iv) adecuación de la respuesta a las circunstancias, v) actualización del estudio de riesgo (evaluación periódica), vi) prohibición a la administración de generar riesgos extraordinarios (no perjudicar), vii) capacitación de los encargados de operar el programa, viii) incorporación al programa de experto en experiencias traumáticas y asesores psicológicos, ix) información adecuada, x) logística segura, xi) garantía de atención de necesidades básicas.

Si bien es cierto que la creación del programa para víctimas de Justicia y Paz no es excluyente de la protección que se debe dar a personas del sexo masculino, su génesis parte de las acciones de tutela de las mujeres víctimas del conflicto armado. La Corte Constitucional, en sentencia de tutela T-496 de 2008, determinó una serie de requisitos y principios que deben observarse, no sólo en la reformulación del programa como tal, sino que debe ser aplicada en todos los pasos de su implementación, aspectos que

redundan básicamente en un enfoque diferencial y de género que permita tener una visión diferente en cuanto a las evaluaciones, implementación y adopción de medidas de protección y atención que se deben prodigar a las mujeres, niños, adultos mayores y, en general, a aquella población que ha sido vulnerada de manera desproporcionada en el marco del conflicto armado.

Teniendo como marco lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia referida y en reuniones con miembros del Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo GTER, del Subcomité de protección y funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia, la Procuraduría General de la Nación encontró dilaciones en el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional, dado que el Gobierno Nacional tardó dos años en expedir el Decreto 1737 de 2010 con el que pretendió recoger el mandato judicial.

1.1 El Decreto 1737 de 2010

El Decreto 1737 de 2010, en el capítulo primero, explica su objeto, define algunos conceptos y fija los principios que regirán el programa de protección. El capítulo segundo trata el tema de los órganos de dirección y ejecución, determinando que el programa será dirigido por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Derechos Humanos, quien debe orientar las políticas, definir procedimientos e impulsar la aplicación de los principios de dicho programa, además, le corresponde servir de enlace con las entidades que tienen competencia en el programa, tanto a nivel central como regional, y hacer seguimiento y evaluar el programa, el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo - GTER y al impacto del programa, entre otras funciones.

Uno de los órganos de ejecución es el GTER, compuesto por la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo. Su principal función consiste en evaluar el riesgo de las víctimas y adoptar las medidas de protección acordes con el resultado del estudio de riesgo. Del GTER habrá grupos en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y Pereira. Otro órgano de evaluación y ejecución es el Grupo Interinstitucional de Apoyo,

compuesto por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de las Direcciones de Justicia Transicional y Derechos Humanos, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Programa Presidencial de DDHH y DIH, Defensoría del Pueblo y Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, grupo encargado de elaborar protocolos de atención individual y colectiva, presentar informes sobre análisis y seguimiento, de adoptar medidas de protección colectivas y desarrollar estrategias de difusión, entre otras.

El otro grupo de apoyo es el de Elaboración del Mapa de Riesgo, integrado por la Policía Nacional y el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, quienes deben recopilar información y actualizar el mapa de riesgo para ser utilizado como insumo en la toma de decisiones por los órganos que conforman el programa. Por último, está el Grupo Departamental de Medidas Complementarias, compuesto por el gobernador o su secretario de gobierno o del interior del Departamento, la Policía Nacional, la CNRR, la Dirección Seccional de Fiscalías y la Defensoría del Pueblo, que se encarga de definir e implementar las medidas complementarias de protección, establecer diálogo con las organizaciones de víctimas y de mujeres con el fin de establecer factores de riesgo.

El Decreto 1737 de 2010, a partir del artículo 20, establece los dispositivos de protección, los cuales son: i) medidas de carácter general, como son los protocolos de atención y protección, las campañas de difusión y sensibilización con énfasis en un trato digno y la aplicación de enfoques diferencial y de género y, por último, el incremento de las acciones de las autoridades a todo nivel contra las bandas y demás factores generadores de riesgo, ii) Dispositivos colectivos y poblacionales, encaminado a municipios, franjas poblacionales y territorios colectivos de grupos étnicos; su atención estará a cargo del Grupo Departamental de Medidas Complementarias y iii) Dispositivos individuales, consistente en el conjunto de medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que se materialice el riesgo; dicho dispositivo será aplicado por la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo determinado por el GTER, que está compuesto de etapas, las cuales son: i) asistencia inicial, a cargo de la Policía Nacional, y que consiste en satisfacer

las necesidades de la víctima y su núcleo familiar en materia de alimentación, alojamiento, aseo, transporte, vestuario, asistencia médica de urgencia y demás aspectos que permitan su protección en condiciones de dignidad; dicha medida se mantendrá hasta que se notifique la decisión adoptada por el GTER, o hasta que se resuelvan los recursos, ii) Evaluación y calificación del riesgo; esta etapa se realizará por intermedio de la Fiscalía General de la Nación o la Policía Nacional, y dispondrá de quince (15) días para su realización, plazo que será excepcionalmente ampliado previa justificación, iii) Determinación y ejecución de las medidas de protección, se procederá cuando se determine que la víctima se halla ante un riesgo extraordinario o extremo, y conllevará a adoptar las siguientes medidas: Autoprotección, Rondas de Policía Nacional, Plan Padrino, Medios de Comunicación, Chalecos Antibalas, Esquemas Móviles y Reubicación, y, iv) Terminación de la protección.

1.2 Evaluación del Programa de protección a víctimas del conflicto armado

Una vez revisado el Decreto 1737 de 2010, se puede concluir que el Ministerio de Interior y de Justicia no tiene criterios afortunados sobre lo que significa el enfoque diferencial y de género, limitándose a copiar lo expresado en la Ley 975 de 2005, pero sin desarrollar los criterios establecidos por la Corte Constitucional.

No existe capacitación adecuada para que los funcionarios puedan orientar y atender a una víctima desde las diferentes facetas que éstas presentan, al momento de hacer una solicitud, en el entendido que muchas de ellas tienen un desconocimiento total de lo que es protección, y perciben el tema a partir de medios económicos que les permitan salir de la zona de riesgo y que, posteriormente, sean sostenidas por el programa.

El programa de protección no tiene criterios de género y de enfoque diferencial y, en consecuencia, no han sido incorporados en la operación del programa. Situación que no permite cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional y dar una respuesta específica a cada caso, sobre todo tratándose de mujeres, niños, mujeres víctimas

de violencia sexual, a tal punto que las autoridades, en aplicación del artículo 25 del Decreto 1737 de 2010, referido a la asistencia inicial, han ubicado a grupos familiares, compuestos por mujeres, menores de edad (niños y adolescentes), en sitios que atentan contra la dignidad y respeto de los solicitantes de protección.

Es preocupante que algunos miembros del GTER consideren que las víctimas solicitantes de protección deben tener una participación eficaz en el proceso, desconociendo que el programa de protección de Justicia y Paz sólo exige que la víctima se haya registrado como tal y que cuente con el aval del fiscal.

La Procuraduría General de la Nación sigue comprobando que no se da respuesta oportuna a los solicitantes de protección, en lo que a implementación de medidas se refiere, dado que en algunos casos transcurren hasta dos meses sin que estas hayan sido tomadas, situación que se ha hecho recurrente.

Aunque instituciones como la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de DDHH, cuentan con psicólogos, el programa como tal no ha incorporado profesionales expertos en situaciones traumáticas y asesores psicológicos, que trabajen desde la perspectiva de género y enfoque diferencial, así como desde el ámbito de atención psicosocial, que enlace dicho trabajo con la entidad correspondiente, como es el Ministerio de Protección Social, sino que simplemente lo hacen desde su ámbito personal, y de conformidad con el conocimiento empírico que han adquirido en sus labores.

El traslado definitivo de la víctima o testigo en riesgo, en el marco de la Ley 975 de 2005, de la zona de riesgo a otro sitio del país, medida conocida como reubicación, y que contempla apoyo para la estabilización socioeconómica, no tiene un mecanismo adecuado para hacerle seguimiento. Situación que lleva a que algunas víctimas den un destino diferente a los recursos otorgados para la estabilización socioeconómica. Sólo se cuenta con una entrevista socioeconómica, de la cual depende que dichos recursos sean entregados de manera directa al beneficiario, sin seguimiento de parte del programa.

No es posible que el desembolso de recursos del Estado se asuma de manera tan desprevenida, sin que se observe un protocolo para tal fin, sin que se haya realizado previamente un estudio de factibilidad y viabilidad del proyecto a desarrollar por parte del beneficiario y cuando la reubicación definitiva no cuenta con un estudio detallado sobre las zonas de riesgo o sobre las situaciones particulares de la víctima, tal y como lo establece la Corte Constitucional.

A noviembre de 2010, seis meses después de expedido el Decreto 1737 de 2010, no se cuenta con protocolos de actuación, ni de reglamentación, lo cual deja al arbitrio de los funcionarios la aplicación de algunos criterios del citado decreto, no permitiendo la unidad de actuación entre una entidad y otra, desconociendo, de esta manera, lo señalado por la Corte Constitucional.

No se evidencia cómo se está ejerciendo la coordinación del Programa por parte de la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior y de Justicia, dado que su participación se reduce a la actuación que cada uno de los funcionarios cumple en las diferentes instancias del programa.

Respecto al principio de concertación, éste no puede partir del concepto que sea la víctima quien sugiera medidas alternativas o complementarias a las dispuestas por el programa. Primero, porque generalmente las víctimas poseen un desconocimiento de lo que pueden ser las medidas de protección idóneas y pertinentes a su situación de riesgo y, segundo, porque una de las excusas de los funcionarios del programa cuando las medidas otorgadas no funcionan es que las mismas fueron concertadas, tratando así de salvar su responsabilidad.

Al solicitar información en una de las zonas del país, se pudo establecer que del total de solicitudes, solamente el 16% resultaron con nivel de riesgo extraordinario, lo cual no quiere decir que por parte de la PGN se desee que todas las víctimas tengan un nivel de riesgo extraordinario o extremo, pero sí llama la atención un porcentaje tan bajo, lo cual permite sugerir una revisión a las evaluaciones del nivel riesgo.

1.3 Recomendaciones al Ministerio del Interior y de Justicia

Es urgente desarrollar el Decreto 1737 de 2010 con miras a que se cuente con criterios unificados de actuación.

El Gobierno Nacional debe formular, en el menor tiempo posible, los protocolos de actuación que permitan unificar los roles de cada una de las entidades desde su competencia y armonizar el funcionamiento del programa, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional, en Sentencia T-496 de 2008.

Debe revisarse la metodología y la capacitación, teniendo en cuenta el enfoque diferencial y de género, partiendo de los principios de respeto y dignidad humana.

Debe establecerse y socializarse una matriz unificada de evaluación de riesgo, la cual debe ser adoptada mediante acto administrativo por las entidades competentes como una herramienta de uso obligatorio en todas las evaluaciones de riesgo que se realicen en el país.

2. EL MODELO DE ATENCIÓN INTERINSTITUCIONAL A VÍCTIMAS

En el marco de Justicia y Paz, diversas entidades buscaron dar respuesta a la necesidad de que las víctimas del conflicto armado tuvieran una atención oportuna y de calidad. Resultado de dicho esfuerzo, el Subcomité de Atención a Víctimas elaboró el Modelo Integral de Atención a Víctimas MIAV. Este modelo que sólo fue aplicado en cuatro ciudades capitales, como fueron Bucaramanga, Valledupar, Barranquilla y Medellín y, pero no ha podido ser implementado a lo largo y ancho del país por no estar ajustado a las realidades presupuestales, regionales y locales adicionalmente y porque el Ministerio de Protección Social nunca asumió el liderazgo que le corresponde, quedando en manos de entidades que no tienen como función la atención psicosocial de las víctimas.

Colombia debe establecer un modelo interinstitucional que realmente dé respuesta eficaz, efectiva e incluyente a la reparación integral de las víctimas y, de esta manera, promover procesos de exigibilidad de derechos de las víctimas.

La atención psicosocial, que no pudo ser implementada en el MIAV, debe tener un enfoque diferencial y de género que permita abordar a las víctimas, según se trate de mujeres cabeza de hogar, mujeres víctimas de violencia sexual, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, discapacitados o grupos étnicos.

La atención psicosocial debe estar a cargo del Estado y, de manera especial, del Ministerio de la Protección Social. La responsabilidad no puede recaer en las organizaciones de la sociedad civil ni en dependencias de la rama ejecutiva, como el Ministerio del Interior y de Justicia. Es necesario que dicho ministerio, en razón a sus competencias, adopte el tema de la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado como una política del Estado, con miras a establecer mecanismos de atención a las víctimas en todo el territorio colombiano.

Preocupa a la Procuraduría que el modelo integral de atención a víctimas, MIAV, no tenga cobertura (tan sólo se cuenta con proyectos piloto en cuatro ciudades), no llegue a las regiones más apartadas del país, no tenga un doliente en el Gobierno Nacional, al punto que el Ministerio de la Protección Social no ha asumido la responsabilidad que le compete.

La Procuraduría General de la Nación ha desarrollado un protocolo de orientación y atención integral para las víctimas del conflicto armado, que se replicará a nivel local en las personerías municipales. Con ello, se pretende que las víctimas, que por lo general recurren en primera instancia ante el personero, puedan disponer de una atención calificada y una ruta de atención que consulte las particularidades locales.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de
ALVI IMPRESORES LTDA.
Tels: 250 1584 - 544 6825
en el mes de julio de 2011.