

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

CONSTRUYENDO UN SOLO LENGUAJE para hablar de reconciliación



AVANCES Y RESULTADOS

DIRECCIÓN DE JUSTICIA TRANSICIONAL

2010-2012



MinJusticia
Ministerio de Justicia
y del Derecho

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

CONSTRUYENDO UN SOLO LENGUAJE
para hablar de reconciliación

AVANCES Y RESULTADOS

DIRECCIÓN DE JUSTICIA TRANSICIONAL

2010-2012



MinJusticia
Ministerio de Justicia
y del Derecho

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República de Colombia

RUTH STELLA CORREA PALACIO

Ministra de Justicia y del Derecho

FARID SAMIR BENAVIDES VANEGAS

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

MIGUEL SAMPER STROUSS

Director de Justicia Transicional

Ministerio de Justicia y del Derecho

Bogotá, D. C.

Carrera 9 No. 12C-10

PBX: 4443100

www.minjusticia.gov.co

PAULA LÓPEZ VARGAS

Redacción

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:

Ángela Escudero, Vereda Dos Quebradas en el municipio de San Carlos (Antioquia), 2011.

Cortesía de Jesús Abad Colorado, Centro de Memoria Histórica

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

Diseño, Diagramación e Impresión

Primera edición

18.385 ejemplares

2012

Contenido

PRESENTACIÓN.....	5
INTRODUCCIÓN	11
1. LA DIRECCIÓN DE JUSTICIA TRANSICIONAL.....	15
2. UNA LEY HISTÓRICA.....	23
3. TODOS TIENEN VOZ.....	29
4. LOS RECURSOS PARA LA LEY	39
5. UNA LEY CON RASGOS ÉTNICOS	41
6. EN DEFENSA DE LAS LEYES.....	47
7. UN CENTRO PARA LA MEMORIA	55
8. LA BATERÍA DE MEDIDAS PARA LA NO REPETICIÓN DE HECHOS ATROCES	63
9. SENTANDO LAS BASES PARA LA RESTITUCIÓN DE LAS TIERRAS	73
10. UN MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL.....	79
11. LLEVANDO LA ATENCIÓN A LOS LUGARES MÁS REMOTOS	83
12. LA DIRECCIÓN EN LAS REGIONES	93
13. IMPULSO A OTRAS LEYES: DE LAS VÍCTIMAS A LOS VICTIMARIOS ...	101
14. ELABORACIÓN DE MODELOS DE INFORMACIÓN PARA MEJORAR LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS.....	109
15. CONSTRUYENDO UN SOLO LENGUAJE PARA HABLAR DE RECONCILIACIÓN.....	115

Presentación



MIGUEL SAMPER STROUSS
Director de Justicia Transicional
Ministerio de Justicia y del Derecho

Entre las funciones asignadas a la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho, hay dos que cobran particular importancia en el contexto colombiano: (i) asesorar y proponer la formulación de la política de Estado en materia de justicia transicional, y (ii) velar por la unificación y coherencia de criterios sobre el contenido y aplicación de las políticas de justicia transicional del Estado (artículo 17 del Decreto 2897 de 2011).

No resulta una tarea sencilla hablar de la unificación y coherencia de la política de justicia transicional en un escenario en el que el conflicto aún no ha llegado a su fin. En efecto, sin que la confrontación armada haya concluido, el Estado tiene que atender las dinámicas de posconflicto que se han generado luego de la desmovilización de los grupos paramilitares que tuvo lugar entre el 2005 y el 2006, la dejación de las armas por parte de varios individuos de los grupos guerrilleros y el surgimiento de apremiantes necesidades por parte de millones de víctimas.

La Dirección de Justicia Transicional ha abordado esta demandante tarea partiendo de una premisa fundamental: los mecanismos de la justicia de transición no solo empiezan a aplicarse una vez se suscriba un acuerdo de paz, sino que constituyen piezas fundamentales del engranaje que permitirá llegar a

una mesa de negociación y construir un proceso de reconciliación sobre pilares sólidos de equidad e igualdad social.

De hecho, las herramientas de Justicia Transicional que se aplican antes de que finalice el conflicto deben tener como objetivos fundamentales el fortalecimiento del Estado de Derecho y la construcción de una paz duradera, estable y con garantías de no repetición. Estos dos objetivos son absolutamente interdependientes, conexos y deben incentivar que haya una coherente articulación con otras políticas del Estado.

En efecto, resulta indispensable que las medidas transicionales se articulen con las políticas que adopte el Gobierno nacional en el ámbito social, pues mediante la reducción de esas desigualdades que pueden propiciar, una vez suscrito el acuerdo de paz, el resurgimiento de los espirales de violencia en los que se han cometido graves y manifiestas violaciones de los Derechos Humanos, se logrará allanar el camino a la reconciliación nacional.

Existen tres momentos en los que se deben poner en marcha instrumentos propios de la justicia de transición: el primero tiene lugar antes de las negociaciones que pondrán fin al conflicto armado. En este, no solo se deben adoptar políticas que permitan el fortalecimiento institucional y la reducción de las brechas que separan a los más vulnerables del resto de la sociedad, sino que, además, se deben implementar estrategias que incentiven la desmovilización, prevengan las violaciones a los derechos humanos y, en general, abonen el camino hacia las negociaciones para ponerle fin a la confrontación bélica.

Como se observa, el andamiaje transicional no solo permite que “los responsables de las violaciones (graves y manifiestas a las normas internacionales de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario) rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas (...)” (artículo 8º de la Ley 1448 de 2011); también conduce a la finalización del conflicto armado.

Un segundo momento tiene lugar cuando se inicia la negociación formal de un acuerdo entre las partes en conflicto. Lo que discuten las partes, en últimas, es la confección de un modelo de Justicia Transicional que puede incluir me-

canismos como comisiones de la verdad, reducción de penas, procedimientos judiciales, mecanismos de protección de los futuros desmovilizados, entre tantos otros, que se han diseñado en otras latitudes.

Finalmente, existe una etapa de posconflicto, en la que el Estado debe implementar las herramientas diseñadas en el momento de la negociación y estructurar instrumentos de reconciliación que permitan la reconstrucción de los modelos de vida de los individuos antes enfrentados, en aras de lograr la recuperación plena del tejido social resquebrajado por la violencia y la redignificación de las víctimas como sujetos de derechos que pueden hacerlos valer por sí mismos.

Desde esta perspectiva, en cada una de estas etapas se debe erigir un pilar sólido sobre el que se estructure ese puente que debe recorrer el país hacia la reconciliación nacional y, con ello, hacia una paz duradera y estable.

Pero, por supuesto, la complejidad que reviste la situación colombiana no permite que la distinción de estos tres momentos tenga un orden cronológico que se siga de forma rígida y secuencial. Como se mencionó en un principio, las dinámicas de posconflicto que actualmente se presentan en diversas regiones de la geografía colombiana hacen necesaria la puesta en marcha, desde ya, de programas de reconciliación desde el plano individual y social.

En efecto, hoy en día confluyen en las principales ciudades actores antes enfrentados y millares de víctimas que han huido del conflicto en búsqueda de oportunidades. Se deben adoptar, para brindar respuestas adecuadas a estas situaciones, medidas propias del posconflicto como programas de reconciliación, estrategias de rehabilitación tanto física como mental y social, así como diseñar programas de generación de empleo e ingresos para garantizar la estabilidad de todos los instrumentos adoptados.

De otra parte, teniendo en cuenta que la confrontación armada no ha llegado a su fin, se deben también diseñar e implementar instrumentos que, como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, propendan a la reducción de las brechas de desigualdad social y materialicen los derechos de los más vulnerables dentro de los vulnerables: las víctimas del conflicto armado.

Lo anterior indica que el modelo de Justicia Transicional colombiano debe estructurar el pilar de la transición que precede el cese de la confrontación, así como instrumentos que son propios de la etapa de posconflicto.

Este marco, como se observa, tiene matices únicos y distintivos que hacen necesaria la adopción de respuestas integrales, creativas e innovadoras. Con este objetivo en mente, la Dirección de Justicia Transicional ha participado, apoyado y, no en pocas oportunidades, liderado la confección de un modelo de Justicia Transicional que se ajuste a la talla de las necesidades de la realidad colombiana.

Si bien es cierto que en otros países son los movimientos sociales los que han precedido e impulsado la adopción de los mecanismos de Justicia Transicional, en Colombia ha sido la implementación de normas la que ha abierto las puertas a una discusión pública, amplia y calificada del modelo de transición que los colombianos requieren.

Hoy en día el tema es conocido por todos. Se ha generalizado una conciencia social sobre la necesidad de abordar de forma holística los problemas de la restitución de las tierras y la reparación de las víctimas; de los obstáculos y ventajas de la construcción de la verdad obtenida tanto en sede no judicial como en los despachos de la justicia; acerca de la imposibilidad de juzgar y condenar, mediante la justicia penal tradicional, a todos y cada uno de los perpetradores de las violaciones a los Derechos Humanos y, en definitiva, sobre la necesidad de la construcción conjunta de ese sistema transicional que permitirá hacer una catarsis colectiva y abrir así el camino a la tan anhelada reconciliación.

Con este imperativo en mente y atendiendo a los constantes reclamos sociales que han ido haciendo eco, cada vez con mayor fuerza, desde diversos estamentos e instituciones, desde agosto de 2010 fueron diseñados instrumentos normativos y se canalizaron esfuerzos en la construcción coherente del modelo transicional colombiano.

Para el efecto, la Dirección de Justicia Transicional buscó la participación y apoyo de un amplio número de instituciones públicas, víctimas y organizaciones de víctimas, organismos de cooperación internacional, organizaciones no

gubernamentales, representantes de comunidades indígenas, rom o gitanos, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, entidades territoriales y organismos multilaterales.

Con ello, no solo se acató el principio fundamental de garantizar la participación de todas las esferas de la sociedad, sino que, además, se pudo enriquecer el debate con diversas visiones y posturas. A fin de cuentas, en el diseño de todo mecanismo transicional deben intervenir todas las ramas del poder público y la sociedad en su conjunto.

Hoy el país cuenta, gracias a estos esfuerzos mancomunados, con la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras), su Decreto Reglamentario (Decreto 4800 de 2011), el Decreto 1725 de 2012 que adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación y los Documentos Conpes 3712 de 2011 que garantizan la financiación de las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la ley y desarrolladas por este decreto, y el Decreto 3726 de 2012, mediante el cual se adoptaron los lineamientos y rutas de acción para poner en marcha la atención y la reparación contenida en la ley. Además fue expedida la Ley 1582 del 3 de diciembre de 2012 por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 que dictan las disposiciones para la reincorporación de miembros de GAOML.

Esta reforma fue tramitada en el Congreso para agilizar el proceso y para brindarle coherencia a la norma dentro del nuevo esquema de justicia transicional colombiano. Para estos menesteres, además, la Dirección construyó y puso en funcionamiento un Sistema de Información Integrado de Justicia y Paz en donde reposa la información de todas aquellas instituciones concernidas en la aplicación de la Ley 975 de 2005.

También cuenta con los decretos-ley que contemplan los mecanismos de atención, asistencia y reparación para las víctimas del conflicto pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, rom, negras, raizales, palenqueras y afrocolombianas (Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011). Con la Ley 1424 de 2010, mecanismo indispensable para solucionar la situación jurídica de más de 20.000 desmovilizados rasos de las extintas Autodefensas Unidas de Colombia. Con el marco jurídico para la paz consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2012. Con un

importante número de Comités de Justicia Transicional instalados en la gran mayoría de municipios y en la totalidad de departamentos del país.

Con estos avances y resultados, la Dirección de Justicia Transicional ha velado por la unificación y coherencia del modelo transicional colombiano. Esta importante tarea motiva la presente publicación, pues el objetivo no es solo exponer el desarrollo de las actividades a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho en esta área, sino contribuir con ello a la construcción de una visión compartida acerca de las necesidades colombianas frente a procesos de transición.

El panorama aún plantea retos de gran envergadura. Sin embargo, desde la Dirección de Justicia Transicional se seguirá fomentando la participación de todos los sectores y no se escatimarán esfuerzos para lograr ese propósito común de adoptar un modelo que permita continuar recorriendo el puente hacia la reconciliación y, eventualmente, hacia la paz.

MIGUEL SAMPER STROUSS

Director de Justicia Transicional
Ministerio de Justicia y del Derecho

Introducción

Uno de los logros más relevantes de la Dirección de Justicia Transicional en el periodo 2010-2012 fue sin duda el apoyo para hacer realidad la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Tras la aprobación de esta norma, el Gobierno, por medio de este grupo, inició el proceso para reglamentarla y definir los mecanismos para su adecuada implementación. Esto significó diseñar un novedoso mecanismo de participación de todos los niveles del Estado. Simultáneamente, y como se verá más adelante, se elevaba consulta de los contenidos de esta ley a las minorías étnicas.

Lo anterior, sin descuidar la destacada participación de la Dirección en la elaboración de dos Documentos Conpes en los que se confeccionaron el Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011, se establecieron los lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional; y se desarrollaron los componentes de la política pública de atención y reparación.

De igual forma, la Dirección de Justicia Transicional lideró la construcción de un proyecto de ley que definió la situación jurídica de 20.000 personas desmovilizadas de los llamados grupos de autodefensa, a quienes no aplicaban los beneficios legales de la Ley 975 de 2005 por su condición de militantes de base o rasos.

En este mismo orden, la Dirección planteó correctivos de fondo y de forma para resolver puntuales deficiencias en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, reflejadas, por ejemplo, en la ínfima cantidad de condenas contra ex comandantes paramilitares y en la ausencia de una verdad contextualizada.

De otro lado, la competitividad de esta dependencia ha logrado posicionar al Ministerio de Justicia y del Derecho como el Ministerio líder en el esfuerzo de regionalizar medidas de tipo transicional y dinamizar los canales de comunicación entre el Gobierno central y las administraciones locales. Este trabajo ha sido reconocido por más de 17 municipios y gobernaciones que han instalado, de la mano de la Dirección, los comités de Justicia Transicional.

Además, en el empeño particular de cerrar las brechas sociales entre las víctimas del conflicto armado y el resto de la sociedad colombiana, el equipo de Justicia Transicional ha liderado estudios y la formulación de políticas relacionadas con las medidas de satisfacción, mecanismos de protección, atención y orientación para las mencionadas víctimas.

Teniendo en cuenta estos avances, y con la fija necesidad de articular toda la información, la Dirección puso en marcha un sistema de información único en el mundo por su integralidad y funcionalidad: el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz.

Y como complemento a esta herramienta de información unificada, la Dirección de Justicia Transicional también ha jalonado diferentes procesos de difusión de los contenidos de las normas que hacen parte del modelo de transición nacional, de las políticas formuladas y de las estrategias que el país ha decidido aplicar buscando la reconciliación.

Estos procesos de difusión se han apoyado en la redacción de artículos, informes, estudios y ensayos que están comenzando a ganar reconocimiento dentro de la producción de textos especializados en justicia transicional. Igual-

mente, en la plataforma de medios de comunicación que han contribuido a posicionar el trabajo del Ministerio de Justicia y del Derecho, como uno de los más relevantes por su apuesta a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, y a la búsqueda de la paz con equidad social.

La información que se leerá a continuación resume los logros de un Gobierno en su empeño por saldar una deuda histórica y moral con las víctimas del conflicto armado, y por generar los espacios de confianza y seguridad jurídica que estimulen la desmovilización, el desarme y, como ya se dijo, la reconciliación nacional.



LA DIRECCIÓN

de Justicia Transicional

1.

La Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho se encarga, principalmente, de coordinar el diseño y la formulación de la política pública en materia de Justicia Transicional para el país.

Esta Dirección es una dependencia del Ministerio de Justicia y del Derecho encargada de generar un ambiente propicio de coordinación interinstitucional en el Gobierno nacional, para hacerle frente a las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos cometidas dentro del territorio nacional. Esto exige que el Estado desarrolle acciones concretas para lograr la reincorporación a la vida civil de aquellos que abandonan las armas, y de manera simultánea, para garantizarles a las víctimas del conflicto el goce efectivo de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de hechos violentos.

La anterior visión quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, “Prosperidad para todos”. En efecto, en el Capítulo V del Plan Nacional de Desarrollo, sobre la Consolidación de la Paz, literal c. (“DD. HH., DIH y Justicia Transicional”), punto 2, literal b, se estableció la necesidad de que el Gobierno nacional diseñara y coordinara la implementación de mecanismos propios de la justicia de transición para contribuir a la reconciliación nacional.

Una de las tareas con mayor peso que tiene a su cargo esta Dirección, es la de recomendar y formular políticas de Estado dentro de un proceso de transición, y enfocarse en la coordinación interinstitucional desde el nivel central hacia las regiones y las localidades con el esfuerzo colectivo para el logro de los objetivos que apunten a la reconciliación nacional.

Son funciones de la Dirección de Justicia Transicional

1. Asesorar y proponer la formulación de la política de Estado en materia de justicia transicional.
2. Coordinar y articular los comités y los subcomités que sean implementados o creados en materia de justicia transicional, y apoyar la Secretaría Técnica de los mismos, de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa.
3. Apoyar a las instancias competentes en el desarrollo de las actividades inherentes a la ejecución de los procesos de justicia transicional.
4. Apoyar a las entidades y autoridades competentes en la coordinación de los procesos de reinserción y resocialización de los desmovilizados en el marco normativo de la justicia transicional.
5. Realizar con las entidades competentes el seguimiento y evacuación de los procesos judiciales de justicia transicional y formular las recomendaciones a que haya lugar.
6. Coordinar con la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria el apoyo al cumplimiento de las medidas de aseguramiento y el tratamiento penitenciario de los desmovilizados de grupos armados al margen de la ley, cuando a ello haya lugar.
7. Estudiar, tramitar y proyectar para la firma del Ministro, los proyectos de resolución relativos a indultos de conformidad con la legislación vigente.
8. Propender y velar por la unificación y coherencia de criterios sobre el contenido y aplicación de las políticas de justicia transicional del Estado.
9. Preparar los proyectos de las postulaciones individuales y colectivas a ser presentadas a la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con la normatividad vigente.
10. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones necesarias para generar conocimiento y el fortalecimiento de las políticas en mate-

ria de justicia transicional con las entidades que tengan responsabilidad en el tema.

11. Preparar anteproyectos de ley o de actos legislativos, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en coordinación con la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico y la Oficina Asesora Jurídica, en materia de su competencia.
12. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
14. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Pensando entonces en hacer de la gestión de esta Dirección un proceso eficiente y competitivo, se crearon dos grupos especializados en las dos grandes funciones que se tienen a cargo.

Grupo de Estrategia

Este grupo promueve y desarrolla estudios e investigaciones que permitan generar conocimiento en estrategias de Justicia Transicional, de tal modo que sirvan de insumo para el diseño y formulación de políticas públicas en la materia con las entidades responsables en el tema.

Quienes lo conforman son profesionales de alto perfil que participan activamente en los diferentes escenarios académicos e interinstitucionales para la actualización y ejecución de las normas que se enmarcan en la política de Justicia Transicional aplicada por el Gobierno, buscando la coherencia en la misma.

Este grupo también se encarga de participar en la preparación, presentación, discusión y seguimiento de los proyectos de ley y demás actos administrativos de carácter general. De igual forma confecciona el análisis normativo y jurisprudencial en materia de Justicia Transicional para determinar la eficacia de la legislación vigente o propiciar su reforma.

En este orden de ideas, el Grupo de Estrategia tiene como uno de sus objetivos fundamentales el desarrollo de programas de capacitación para la implementación de las normas que en materia de Justicia Transicional se profieran, tanto para el personal del Ministerio de Justicia y del Derecho, como para otros funcionarios públicos y la ciudadanía en general, según su competencia, así que en este sentido, también propicia jornadas de información a las víctimas sobre los programas existentes en materia de atención, protección y reparación para ellas.

Asimismo, realiza un seguimiento permanente en coordinación con otras instituciones, a las disposiciones y medidas adoptadas por los diferentes subcomités de las instancias de coordinación de los instrumentos de Justicia Transicional.

Son funciones del Grupo Estratégico:

1. Apoyar las labores de coordinación y articulación interinstitucional de los Comités y Subcomités que en materia de Justicia Transicional se creen y apoyar la Secretaría Técnica de los mismos.
2. Analizar y evaluar el avance y resultados de la política de Justicia Transicional, para facilitar la toma de decisiones en materia normativa.
3. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones necesarias para generar conocimiento y el fortalecimiento de las políticas en materia de Justicia Transicional con las entidades que tengan responsabilidad en el tema.
4. Asesorar al ministro y viceministros en los temas de Justicia Transicional.
5. Participar activamente en los diferentes escenarios académicos e interinstitucionales para la actualización y ejecución de las normas que enmarcan la política de Justicia Transicional.
6. Gestionar, con el apoyo de la Oficina de Asuntos de Cooperación Internacional, la consecución de recursos de cooperación para el desarrollo de los planes, programas y proyectos en materia de su competencia.
7. Participar en la preparación, presentación, discusión y seguimiento de proyectos de ley y de actos administrativos de carácter general, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en materia de su competencia.

8. Desarrollar programas de capacitación para la implementación de las normas que en materia de Justicia Transicional se profieran, tanto para el personal del Ministerio de Justicia y del Derecho, como para otros funcionarios públicos y la ciudadanía en general en materia de su competencia.
9. Propiciar jornadas de información a las víctimas sobre los programas existentes en materia de Atención y Reparación Integral a Víctimas.
10. Hacer seguimiento en coordinación de las otras instituciones, a las disposiciones y medidas adoptadas por los diferentes subcomités.
11. Preparar los informes que le sean requeridos.
12. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
14. Las demás funciones asignadas por el Director que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Grupo de Gestión y Trámite en Justicia Transicional

Este grupo se encarga fundamentalmente de dar respuesta a las acciones de tutela, los derechos de petición y demás correspondencia relacionada con el otorgamiento de beneficios jurídicos a personas desmovilizadas de los grupos armados organizados al margen de la ley. El promedio mensual de requerimientos que recibe esta Dirección asciende a cuatrocientos (400) registros de todo tipo.

En el marco de la normatividad vigente, en el frente caracterizado como de beneficios jurídicos en cuanto a las postulaciones a la Ley de Justicia y Paz, este grupo estudia, tramita y proyecta las postulaciones individuales y colectivas de los desmovilizados ante la Fiscalía General de la Nación y que son presentadas oficialmente por la Ministra de Justicia y del Derecho.

Además, en lo relacionado con el beneficio de indulto, los funcionarios del Grupo de Gestión y Trámite en Justicia Transicional estudian, tramitan y proyectan las resoluciones por las cuales se deciden sobre las peticiones de indulto y,

además, les dan trámite a los actos administrativos mediante los cuales se resuelven los recursos de reposición interpuestos por los desmovilizados contra las resoluciones en las cuales se les da respuesta a sus peticiones de indulto. El promedio mensual de estos requerimientos asciende a quince (15) solicitudes.

Para agilizar estas funciones el grupo se encarga igualmente de recopilar y sistematizar la información de gestión y trámites propios de la Dirección de Justicia Transicional, y es el que se encarga de preparar los informes que le sean requeridos a la Dirección en cuanto a este frente de trabajo.

En consonancia con lo anterior, dicha distribución ha permitido desarrollar las funciones de manera óptima y eficiente, logrando así una articulación armónica en la Dirección, que ha arrojado resultados sobresalientes.

Son funciones del Grupo de Gestión y Trámite en Justicia Transicional:

1. Elaborar, mejorar, divulgar y aplicar la Política Pública y proyectos de normas en materia de su competencia, en cumplimiento de la normatividad vigente y bajo la aplicación de los procedimientos definidos por el Ministerio en el Sistema Integrado de Gestión Institucional.
2. Estudiar, tramitar y proyectar las postulaciones individuales y colectivas ante la Fiscalía General de la Nación, para la firma del Ministro de conformidad con la normatividad vigente.
3. Estudiar, tramitar y proyectar para la firma del Ministro, las resoluciones por las cuales se deciden sobre las peticiones de indulto de conformidad con la normatividad vigente.
4. Proyectar los actos administrativos mediante los cuales se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra las resoluciones por las cuales se deciden sobre las peticiones de indulto.
5. Preparar los proyectos de las postulaciones individuales y colectivas a ser presentadas a la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con la normatividad vigente.
6. Contestar las acciones de tutela, derechos de petición y demás correspondencia relacionada con las funciones de la Dirección.

7. Recopilar y sistematizar la información de gestión y trámites propios de la Dirección de Justicia Transicional.
8. Preparar los informes que le sean requeridos.
9. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
11. Mantener organizados los registros de conformidad con las tablas de retención documental.
12. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza para la cual fue creado el grupo.



La Dirección de Justicia Transicional participó activamente en los Diálogos Regionales que tuvieron lugar en todo el país como este, realizado en la ciudad de Sincelejo al que acudieron congresistas, organizaciones de víctimas y representantes de la sociedad civil. Foto: Cortesía CNRR

UNA LEY

histórica

2.

Seguimiento e impulso de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el Congreso de la República

El 10 de junio de 2011 el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, invitó a todos los colombianos para que se vincularan al primer proyecto nacional de Justicia Transicional enfocado en la reparación económica y moral de las víctimas del conflicto armado.

Ese día el Primer Mandatario admitió que el reto de implementar esta nueva ley ponía a prueba la capacidad y la voluntad no sólo del Estado, sino de toda la sociedad colombiana, para cumplirles a los cuatro millones de colombianos que habían perdido a sus seres queridos, su salud o sus tierras.

Con la sanción de esa nueva ley el país dio un gran paso adelante hacia la reducción de las brechas sociales entre las víctimas del conflicto y el resto de la sociedad civil, un gran paso hacia la reconciliación, y en ese gran logro la Dirección de Justicia Transicional jugó un papel trascendente.

Coherente con la función de diseñar e implementar una política pública integral en materia de Justicia Transicional, la Dirección de Justicia Transicional fue mucho más allá de prestar un apoyo técnico durante el trámite legislativo del Proyecto de ley 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley 085 de 2010 Cámara, *“por la cual se dictan medidas de*

atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

La Dirección se convirtió en uno de los ejes impulsores del proyecto, participando activamente en las concertaciones previas a las votaciones y prestando asesoría no sólo al Ministro, quien lideraba el proyecto, sino también a los Congresistas y demás operadores jurídicos vinculados al proyecto.

Además, la Dirección de Justicia Transicional se convirtió en la coordinadora y vocera de las entidades gubernamentales, el puente de comunicación entre estas y el honorable Congreso de la República, y un constante punto de información para resolver las inquietudes y recibir los comentarios de las víctimas y demás ciudadanos en relación con el proyecto.

Es así como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es el resultado de un amplio consenso político y técnico del Gobierno nacional con las diferentes fuerzas y tendencias de los partidos políticos del Congreso.

Esta iniciativa, que es un hecho simbólico y sin precedentes, fue radicada directamente ante el Congreso por el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos, y sancionada en presencia del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon; goza hoy de un carácter prioritario dentro del programa del Gobierno actual, comoquiera que constituye un proyecto clave para el desarrollo de la política de Justicia Transicional, particularmente en relación con la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Como un proceso ampliamente concertado, la elaboración de esta ley se caracterizó por los espacios de participación y debate que se facilitaron en todo el país para que víctimas, organizaciones y sociedad civil pudieran hacer parte de su diseño. Y en este sentido, la Dirección coordinó y participó en 18 Diálogos Regionales en igual número de departamentos, y en 4 Diálogos realizados en la ciudad de Bogotá D.C. Estos espacios sirvieron para socializar el contenido de la iniciativa, así como para recopilar insumos provenientes de la sociedad civil en general y de las víctimas y sus organizaciones en particular.



La Dirección de Justicia Transicional coordinó y participó en 18 Diálogos Regionales en igual número de departamentos, y en 4 Diálogos realizados en la ciudad de Bogotá, D.C. Estos espacios sirvieron para socializar el contenido de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En la foto, una de las asistentes al Diálogo realizado en Bucaramanga. Foto: Cortesía CNRR

El esfuerzo por devolverles la dignidad a las víctimas

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras comprende el diseño y la implementación de una política integral de reparaciones que incorpora medidas en materia de restitución de tierras, indemnización por vía administrativa, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Además, esta ley prevé el diseño e implementación de un mecanismo mixto de reparaciones, con una vertiente dirigida a la restitución de tierras por vía judicial, y otra vertiente dirigida al diseño e implementación de un mecanismo extrajudicial y masivo de reparaciones por vía administrativa.

El programa de reparación administrativa propende a la reparación integral y justa, pues no se agota en la concesión de una indemnización administrativa a las víctimas. Por el contrario, se consagran también medidas de restitución en materia de tierras y vivienda, así como medidas de satisfacción, dirigidas al restablecimiento de las víctimas en el goce efectivo de sus derechos; de rehabilitación, básicamente enfocadas a la atención psicosocial de las víctimas; y garantías de no repetición para evitar que las violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario se vuelvan a producir.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras busca reparar integralmente a las personas que han sufrido a causa del conflicto armado en Colombia, resarcir los daños que les ocasionaron y compensarlas por el menoscabo de los derechos que perdieron.

Esta iniciativa no solo incluye medidas de carácter económico; también contempla componentes de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, fundamentales para ofrecerles a las personas la posibilidad de recobrar las condiciones de vida previas a la victimización.

Restitución de tierras: El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución de las tierras a los despojados y, de no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente.

Indemnización por vía administrativa: La ley incorpora la creación de un programa masivo de indemnizaciones administrativas según el cual el Gobierno asumirá solidariamente una compensación que dependerá de la gravedad del hecho por el cual fue víctima la persona.

Rehabilitación: La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. No solo son atendidas las secuelas físicas que dejan la victimización sino también las psicológicas.

Satisfacción: Son medidas que propenden a la búsqueda de la verdad, a no olvidar, a la recopilación y publicación de la memoria histórica, y a la implementación de medidas de reparación inmaterial como la exención del servicio militar y la creación del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas.

Garantías de No Repetición: Estas medidas buscan evitar que las violaciones de los Derechos Humanos vuelvan a ocurrir y entre ellas se encuentra la implementación de programas de educación en Derechos Humanos, la derogatoria de las leyes o normas que permitan o faciliten la violación de derechos humanos, los programas de reconciliación, y la participación del sector privado en generación de proyectos productivos, entre otras.



El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, asistió al acto histórico de sanción de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras el 10 de junio de 2011. Foto: Cortesía Presidencia de la República.

TODOS

tienen voz

3.

Elaboración de los Decretos Reglamentarios y demás instrumentos normativos para la atención y reparación a las víctimas

Una vez sancionada la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹, por expresa instrucción Presidencial se dio inicio a un proceso de reglamentación incluyente y participativo, con el fin de materializar las medidas de asistencia, atención y reparación consagradas en la ley, mediante la adopción por Decreto Reglamentario de las herramientas normativas y operativas necesarias para poner en marcha las medidas consagradas en esa norma.

En primer lugar, se diseñó la metodología para el procedimiento de reglamentación, una metodología que fue aprobada en la Primera Mesa de Víctimas y de Restitución de Tierras liderada por el señor Presidente de la República, que tuvo lugar el 9 de junio de 2011, un día antes de que la ley fuese sancionada, dada la prioritaria importancia otorgada a este tema en la agenda del Gobierno nacional.

Esta metodología incluyó distintas etapas en las cuales se redactó un documento base llamado Notas de Política, se conformaron ocho subcomités técnicos para discutir los temas fundamentales de la reglamentación, se diseñaron siete estrategias de participación y se definieron los públicos que

¹ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, promulgada mediante **Diario Oficial** 48.096 del 10 de junio de 2011.

tendrían asiento en esta construcción colectiva. Posteriormente, se delinearon los mecanismos de sistematización de la información y de revisión de los aportes con los cuales se redactaría el documento *Bases del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, en el cual se fundamentó el decreto reglamentario.

Construcción de las notas de política:

Durante esta fase se realizó un diagnóstico de la normatividad vigente y se elaboraron insumos para su discusión posterior en el marco de los subcomités técnicos y temáticos, liderados principalmente por el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Justicia Transicional, posteriormente adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho; y por la Agencia Presidencial para la Acción Social.

Subcomités Técnicos

Durante esta fase, con la coordinación de la Dirección de Justicia Transicional, se conformaron los siguientes subcomités técnicos y mesas de trabajo:

- ▶ Reparación colectiva
- ▶ Participación
- ▶ Sistemas de información
- ▶ Medidas de satisfacción
- ▶ Restitución de vivienda, indemnización administrativa, y otras medidas
- ▶ Prevención, protección y garantías de no repetición
- ▶ Atención, asistencia y rehabilitación
- ▶ Registro Único de Víctimas.

Así, con base en los insumos de política, y dando aplicación a la ruta metodológica aprobada en la Segunda Mesa Nacional de Víctimas, se dio inicio al trabajo en el marco de los mencionados *subcomités* para la reglamentación, con el objeto de elaborar las *Bases del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, Bases que constituían los insumos del Decreto Reglamentario

de la Ley 1448 de 2011, y que serían presentadas a discusión en la etapa de participación.

Estos subcomités estaban conformados por diferentes ministerios, Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación.

Fase de participación

La Dirección de Justicia Transicional lideró el diseño de siete mecanismos a través de los cuales se garantizó la participación de las víctimas, organizaciones de víctimas, gremios, representantes de la academia, autoridades locales y a la sociedad civil en general, para la elaboración conjunta del Decreto Reglamentario, para recibir comentarios, sugerencias y propuestas específicas sobre el documento de *Bases del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*.

Este proceso no tiene precedentes en la historia legislativa nacional pues se convirtió en la consulta más participativa que se ha hecho en el marco de cualquier reglamentación legal. Esta consulta fue posible gracias a las siguientes estrategias:

a. Talleres regionales

Un grupo interinstitucional viajó a todas las regiones del país durante un mes para abrir dos espacios de discusión: uno para víctimas y otro para instituciones. En conjunto con Acción Social y con el apoyo de la cooperación internacional (FUPAD, USAID y la GIZ), se adoptó una metodología para estos talleres, se facilitó la participación de las personas y la organización logística de los eventos.

Fueron siete los talleres que tuvieron lugar en Manizales (donde se concentraron participantes de Tolima, Quindío, Huila, Risaralda y Caldas); Medellín (para municipios de Antioquia); Bucaramanga (con participantes de Arauca, Norte de Santander y Santander); Santa Marta (con asistentes de La Guajira, Magdalena, Cesar, Sucre, Bolívar, Atlántico y Córdoba); Cali (con víctimas e instituciones de Na-

riño, Valle del Cauca, Putumayo y Chocó); y dos en Bogotá (donde se concentraron participantes de Amazonas, Caquetá, Meta, Casanare, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guainía y Boyacá, en un primer taller, y de Cundinamarca en un taller posterior).

En total, en estos talleres participaron 678 víctimas y 456 representantes de instituciones y autoridades locales. De los talleres se recogieron comentarios, apreciaciones generales tanto sobre la ley como respecto de los documentos sometidos a retroalimentación, preguntas, sugerencias y conclusiones sobre todos los temas reglamentados.

b. Internet (página web www.leydevictimas.gov.co)

La Dirección de Justicia Transicional diseñó y puso al aire la página web de la Ley de Víctimas consciente de la necesidad de contar con un canal de información permanente y directa en el cual se pudieran consultar constantemente las medidas de reparación incluidas en la ley y los avances en el proceso de reglamentación. Fue entonces que se pensó en aprovechar las nuevas tecnologías para ofrecer un espacio virtual de participación.

Por este medio se recogieron 116 sugerencias y comentarios generales que buscaban enriquecer la elaboración del Decreto Reglamentario. Muchas personas aprovecharon también para manifestar cuáles eran, a su modo de ver, los errores más frecuentes en la atención y asistencia a las víctimas. Los comentarios se recogieron en un aplicativo especial por medio del cual se sistematizó la información.

c. Mesa de Diálogo Técnico

Los días 26 de septiembre y 18 de octubre se llevó a cabo una Mesa de Diálogo Técnico con organizaciones no gubernamentales –plataformas de Derechos Humanos– que tienen presencia en el territorio nacional. En esta Mesa fue posible recibir 109 comentarios gracias a las 68 personas que asistieron a estas jornadas en representación de las siguientes organizaciones, entre otras del Gobierno y la cooperación internacional:

- ▶ Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado
- ▶ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
- ▶ Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice)
- ▶ Corporación Nuevo Arcoiris
- ▶ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
- ▶ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)
- ▶ Comisión Colombiana de Juristas
- ▶ Fundación Social
- ▶ Pastoral Social
- ▶ Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)
- ▶ Casa de la mujer
- ▶ Sisma mujer
- ▶ Mujeres de abril
- ▶ Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)
- ▶ Fundación por la reconciliación
- ▶ Mesa Nacional de Población Desplazada-Indígenas

d. Recepción de documentos en físico y consultas ciudadanas

Ofreciendo todas las posibilidades para que la ciudadanía hiciera parte de proceso a muchas manos, la Dirección de Justicia Transicional recibió en su correspondencia documentos de parte de organizaciones como Conciudadanía, la Veeduría Ciudadana de Seguimiento a la Ley de Víctimas (grupo de organizaciones de víctimas), OIM, organizaciones de víctimas de Antioquia, Caldas y Cauca, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, algunas de las organizaciones de la plataforma de Derechos Humanos, entre otros.

Además, desde que fue sancionada la Ley y hasta finalizar el año 2011, se recibieron 162 consultas ciudadanas.

e. Mesa de diálogo con organizaciones internacionales y de cooperación internacional

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (Fondo de Justicia Transicional: Programas Promoción de la Convivencia y For-

talecimiento a la Justicia), se realizó el 31 de octubre de 2011 una jornada con organizaciones internacionales y de cooperación, dentro de las cuales estaban: USAID, ACNUR, MAPP/OEA, ICTJ, GIZ, ONU Mujeres, la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Embajada de España, la Embajada de Suiza y la Embajada de Holanda, entre otras. En este espacio se recogieron 189 comentarios que mejoraban sustancialmente las propuestas del Decreto Reglamentario.

f. Redes de organizaciones de víctimas

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo de Justicia Transicional: Programas Promoción de la Convivencia y Fortalecimiento a la Justicia), se realizaron dinámicas con representantes de 60 organizaciones de víctimas. En este espacio se recogieron 134 comentarios. Los comentarios que se recogieron fueron organizados y asociados a su respectivo título, capítulo y artículo, y en los casos en que aplicaba, se asociaban a un grupo poblacional específico.

g. Autoridades locales

La Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho envió a los 32 gobernadores de todos los departamentos del país, a los 32 alcaldes de las ciudades capitales, a la al borrador del Decreto. Como resultado, se recibieron insumos de la Federación Colombiana de Municipios, la Gobernación del Cauca, la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Caldas.

Fase de sistematización de los comentarios y preparación de Subcomités Técnicos

Durante esta fase se sistematizaron los más de 7.900 comentarios y documentos recibidos en desarrollo de la fase de participación. En especial, se identificaron los comentarios y propuestas de modificación para ser sometidos a consideración de los *subcomités técnicos*.

Del total de comentarios, el 15 por ciento se concentró en los temas de prevención y protección, seguido por sugerencias relacionadas con asistencia y atención, restitución de tierras y medidas de satisfacción, con cerca de 1.000 comentarios cada uno. Procesos como los de rehabilitación y sistemas de información recibieron menos de 120 comentarios.

Dado el volumen de comentarios y sugerencias, se desarrolló entonces una metodología de recolección, procesamiento y revisión de cada uno de los aportes lo cual requirió el soporte técnico de expertos en econometría, por medio de aplicativos web y herramientas de captura de información.

Fase de revisión de comentarios y de ajuste por parte de los subcomités técnicos

Durante esta fase un equipo de funcionarios de la Dirección de Justicia Transicional y de Acción Social, se encargó de revisar cada una de las intervenciones que se recogieron para ajustarlas, corregirlas y clasificarlas, y enviarlas posteriormente a la segunda instancia de revisión con los subcomités.

Cuadro No. 1

ASISTENTES A LOS FOROS REGIONALES POR CIUDAD

	Víctimas	Funcionarios
Bogotá (2 foros)	392	191
Bucaramanga	66	64
Cali	107	78
Manizales	26	25
Medellín	119	77
Santa Marta	74	84
Total general	784	519

Fuente: Sistema de información de compilación de comentarios, PPP-USAID

En el caso de las víctimas, el promedio de edad fue de 41 años y el 58% del total correspondió al género femenino.

Cuadro No. 2

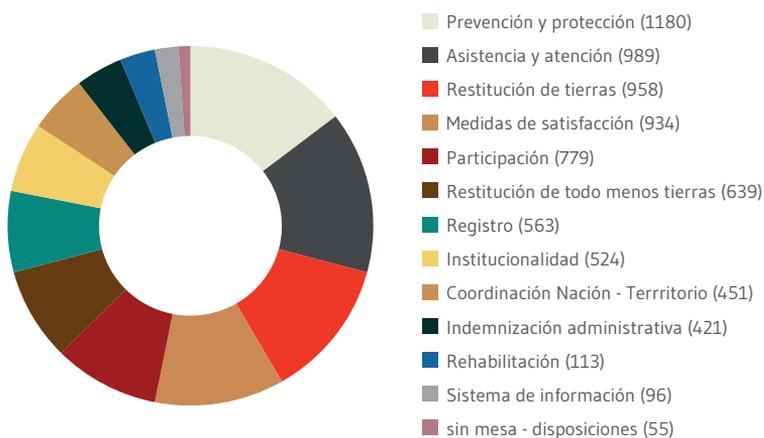
DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LAS VÍCTIMAS ASISTENTES SEGÚN CIUDAD (%)

	Mujeres	Hombres
Bogotá	58,7%	41,3%
Bucaramanga	57,6%	42,4%
Cali	54,2%	45,8%
Manizales	73,1%	26,9%
Medellín	60,5%	39,5%
Santa Marta	52,7%	47,3%

Fuente: Sistema de información de compilación de comentarios, PPP-USAID

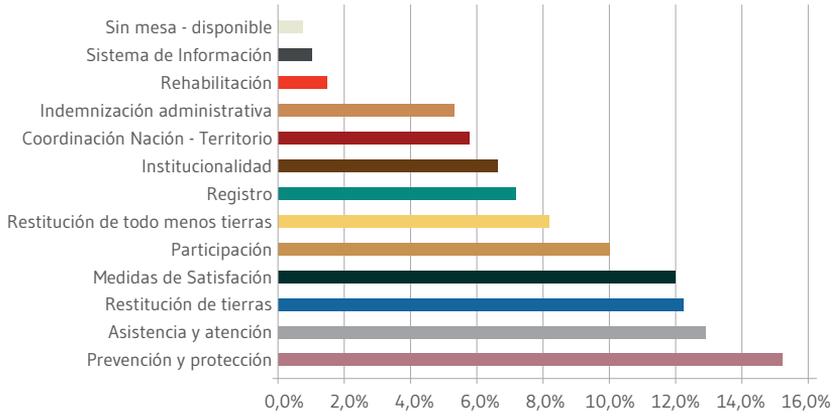
Gráfica No. 1

COMENTARIOS POR MESA



Fuente: Sistema de información de compilación de comentarios, PPP-USAID

Gráfica No. 2



Fuente: Sistema de información de compilación de comentarios, PPP-USAID



El Ministerio de Justicia y del Derecho, por medio de la Dirección de Justicia Transicional, acompañó la instalación de los Comités de Justicia Transicional en todo el país. En la foto la instalación del mencionado Comité en Villavicencio, Meta. Foto: Minjusticia.

LOS RECURSOS

para la ley

4.

Documento Conpes 3712 de 2011: Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011

El artículo 19 de la Ley 1448 de 2011, establece la obligación de desarrollar un plan de financiación para la misma mediante un documento Conpes, cuyo objetivo principal es asegurar la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas que se reconocen en el artículo 3º de la norma.

Con el fin de cumplir dicha obligación, se creó una mesa de trabajo cuyo objetivo fue elaborar el documento. Esta mesa estuvo conformada por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y el Ministerio de Justicia y del Derecho, representado por la Dirección de Justicia Transicional. Es así como de manera conjunta se construyó un documento que fue posteriormente aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social².

² Conpes 3712 de 2011.

Documento Conpes 3726 de 2012: Lineamientos, Plan de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Este documento Conpes tiene dos objetivos principales. En primer lugar, establecer los lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional. En segundo lugar, desarrollar de forma detallada los componentes de la política pública de atención y reparación. Estos componentes se adoptaron por el Gobierno nacional mediante un decreto reglamentario 1725 de 2012 que esta Dirección diseñó y redactó en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, el DAPS, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación a Víctimas, y la Unidad de Restitución de Tierras. En este Decreto está incluida la demás normatividad expedida como parte integral del Plan Nacional.

En este sentido el documento Conpes fue elaborado en dos instancias de trabajo. La primera se refiere a la mesa principal de trabajo encargada de la redacción general del documento, así como de orientar metodológica y técnicamente el ejercicio. Esta mesa estuvo compuesta por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación a Víctimas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, Centro de Memoria Histórica, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Departamento Nacional de Planeación.

La segunda instancia correspondió a todas las demás entidades que, por su competencia sectorial, se encargaron del diseño de las rutas de implementación de cada una de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

UNA LEY

con rasgos étnicos

5.

Después de tener una ley histórica, única en el mundo por su integralidad, después de los esfuerzos por reglamentarla y especificar cada uno de sus procedimientos de implementación, después de haber construido a muchas voces los mecanismos para atender dignamente a las víctimas, esta Dirección inició la tarea de elaborar los decretos con fuerza de ley para las comunidades étnicas.

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 205 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sancionó los Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 del 20 de diciembre de 2011, como resultado de un proceso de concertación y consulta previa con cada uno de los grupos étnicos, liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Justicia Transicional, y en coordinación con el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (antes Acción Social).

Este proceso de redacción a muchas manos garantizó la pluralidad al momento de regular las medidas de atención, asistencia, reparación y restitución de derechos territoriales de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, al pueblo rom o gitano y a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

Para iniciar este ejercicio, el 12 de agosto de 2011 el Gobierno entregó un borrador único del decreto-ley para los tres grupos étnicos, el cual fue presentado a los representantes de cada etnia para iniciar la concertación y consulta de cada uno de los tres decretos-ley.

La reparación es el restablecimiento del equilibrio de los pueblos y comunidades indígenas

El proceso inicial reunió a delegados del Gobierno nacional y a delegados de las organizaciones indígenas en diferentes mesas de trabajo técnico cuyo resultado fue presentado en la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas. Esta presentación tuvo lugar los días 13 y 14 de septiembre de 2011, y una vez se hicieron los últimos ajustes y se incorporaron los acuerdos y consensos se dio inicio a la consulta en las diferentes regiones del país.

Fue así como desde el 3 de octubre hasta el 12 de noviembre de ese mismo año se realizaron treinta (30) reuniones departamentales y cuatro (4) reuniones macrorregionales, para adelantar el proceso de consulta previa del texto concertado con las organizaciones indígenas y la Mesa Permanente de Concertación.

Durante este tiempo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en cabeza de la Dirección de Justicia Transicional, asistió a las reuniones departamentales en Sincelejo, Valledupar, Santa Marta, Pereira, Mocoa y Popayán con las autoridades indígenas y las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas Embera Katío, Embera Chamí, Zenú, Wounaan, Wiwa, Kankuamo, Pasto, Yukpa, Nasa, Kofán, Inga, Wayuu, Mokaná, Chimila, Mika, entre otros; para hacer la socialización y consulta previa, reuniones que tuvieron lugar con el fin de recoger propuestas concretas sobre el articulado presentado.

Igualmente, en el marco de la consulta previa del borrador del decreto-ley de Víctimas para pueblos y comunidades indígenas, este Ministerio participó en la reunión macrorregional en Santa Marta para recoger los aportes que venían de las reuniones departamentales que se realizaron en Sincelejo, Valledupar y Santa Marta.

Desde el 17 de noviembre entonces se inició nuevamente el trabajo de ajuste técnico de este decreto-ley, buscando recoger las propuestas y comentarios recogidos durante la consulta. Este proceso concluyó el 21 de noviembre con algunos desacuerdos que fueron llevados a la Mesa Permanente de Concertación.

Una vez realizados los ajustes y revisado el decreto de indígenas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, se protocolizó el 7 de diciembre el proceso de consulta previa en la Mesa Permanente de Concertación.

El 9 de diciembre de 2011, y en presencia de delegados de las comunidades indígenas del país, el Presidente Juan Manuel Santos sancionó el Decreto-ley 4633 *“Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”*.



El 11 de febrero de 2012 tuvo lugar en el municipio de Necoclí (Antioquia) la marcha de víctimas del conflicto armado más numerosa de la que se tenga conocimiento. 37.500 personas del Urabá antioqueño y choocoano, la mayoría de ellas de las comunidades afrodescendientes e indígenas, se reunieron para exigir su derecho a la restitución de las tierras y a la reparación por los vejámenes sufridos. Foto: Minjusticia.

Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

El decreto-ley para víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tuvo un trabajo inicial con la Subcomisión Jurídica de la Consultiva de Alto Nivel para revisar el texto presentado por el Gobierno y construir un borrador de decreto-ley para este caso. Finalizado el trabajo con la Subcomisión, se presentó la propuesta a la Consultiva de Alto Nivel, que decidió llevarla a las regiones para la consulta previa.

Las 22 reuniones de consulta con las consultivas departamentales se realizaron de forma simultánea a las desarrolladas con los pueblos y comunidades

indígenas, razón por la cual el Ministerio, en cabeza de la Dirección de Justicia Transicional, sólo asistió a la reunión que tuvo lugar en Santa Marta.

Una vez realizadas las reuniones departamentales de consulta previa, el 27 de octubre se hizo el trabajo de ajuste técnico del Decreto con algunos miembros de la subcomisión de Derechos Humanos de la Consultiva y con las demás instituciones encargadas.

El 28 de octubre se realizó la protocolización del Decreto con la Consultiva de Alto Nivel, encuentro en el cual la Consultiva de Alto Nivel le otorgó facultades a la subcomisión de Derechos Humanos para revisar posteriormente la inclusión de algunas solicitudes.

Pueblo rom o gitano

En cuanto al decreto-ley para víctimas pertenecientes al pueblo gitano, se hizo en septiembre de 2011 la presentación de sus contenidos a los representantes, miembros de la Comisión Nacional de Diálogo, y se trabajó conjuntamente en los ajustes del articulado borrador.

El 14 de noviembre se hicieron los últimos ajustes técnicos con la Comisión Nacional de Diálogo y las demás instituciones encargadas, recogiendo los comentarios que los representantes de las *kumpañas* trajeron de sus comunidades, y se protocolizó así el proceso de consulta.



El Ministerio de Justicia y del Derecho impulsó en el Congreso de la República el trámite y aprobación de las leyes relacionadas con el modelo de Justicia Transicional Colombiano. Foto: Minjusticia.

EN DEFENSA

de las Leyes

6.

Como parte de la labor de impulso, información y seguimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Dirección de Justicia Transicional se ha encargado de preparar igualmente las intervenciones del Ministerio de Justicia y del Derecho ante las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Al día de hoy, se han interpuesto 28 acciones de inconstitucionalidad (la mitad archivadas) demandando la inexecutableidad de los artículos 3º, 44, 75, 79, 88, 99, 132 y 207, es decir, los artículos que delimitan el universo de víctimas que podrán acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación; los que establecen topes a honorarios de abogados que representen a víctimas en procesos ante lo contencioso administrativo o ante la interposición de acciones de tutela; los artículos correspondientes a los titulares del derecho a la restitución de las tierras, y sobre la competencia para conocer de los procesos de restitución de tierras, entre otros.

En las intervenciones presentadas hasta el momento, con el fin de defender la necesaria delimitación del universo de víctimas, la Dirección de Justicia Transicional ha explicado las razones por las cuales la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en tanto crea un programa masivo de reparaciones, se constituye en uno de los mecanismos de Justicia Transicional con los que cuenta el Esta-

do para hacer frente a una situación de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y de violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos cometidas en el marco del conflicto.

Adicionalmente, la Dirección, se ha encargado de señalar las razones por las cuales las diferenciaciones establecidas en el artículo 3º de la ley, bien sea referidas al tiempo de ocurrencia de los hechos o al grado de parentesco de los familiares de las víctimas, entre otras, no son arbitrarias e injustificadas y persiguen un fin legítimo.

Con respecto a la defensa del artículo de la Ley 1448 de 2011 que establece topes a los honorarios de abogados que representen a las víctimas, la Dirección fue enfática al demostrarle a la Corte Constitucional la necesidad de establecer mecanismos en bien de los intereses de las personas afectadas por el conflicto armado.

La Dirección de Justicia Transicional demostró por ejemplo que han sido numerosos y sucesivos los casos en los que los medios de comunicación han informado sobre abusos y cobros excesivos a víctimas por parte de abogados o colectivos de abogados. Por ello se le mostró al honorable Tribunal que desde el año 2008, se viene dando a conocer a la opinión pública que “por cuenta de estas personas que hacen negocios a costillas de los desplazados, se han disparado las tutelas en algunos juzgados del país (...) al tiempo vuelven, pero les piden un porcentaje por el trámite. Y a veces este llega a ser exagerado, muy por encima de lo que serían los honorarios profesionales de un abogado”³.

Se expuso de igual manera que varias entidades en numerosos casos, han “prendido las alarmas” advirtiendo y denunciando la situación de estos abogados y mafias que, aprovechando las especiales condiciones de vulnerabilidad, desconocimiento e indefensión de las personas víctimas del conflicto armado, recorren el territorio nacional realizando promesas de cuantiosas demandas

³ Revista Semana. Informe Especial. “Aviones” ofrecen ayudar a desplazados. 9 de noviembre de 2008. Consultado en: <<http://www.semana.com/problemas-sociales/aviones-ofrecen-ayudar-desplazados/117445-3.aspx>>. Consultado el 23 de febrero de 2012.

(como acciones de tutela) para solicitar indemnizaciones por los perjuicios sufridos a causa del desplazamiento y otras problemáticas asociadas⁴.

Así, de las cinco sentencias que han sido proferidas por la Corte Constitucional, cuatro han declarado la constitucionalidad de los artículos. Las otras nueve demandas están en trámite.

De igual forma, la Dirección de Justicia Transicional proyectó la intervención que realizó el entonces Ministerio del Interior y de Justicia en defensa de la Ley 1424 de 2010, conocida como Ley de Desmovilizados, que fue posteriormente declarada en su mayoría exequible por la Corte Constitucional y cuya descripción se leerá más adelante.

Coordinación de la Mesa de Verdad, Justicia y Reparación para la respuesta y defensa de los Autos de la Corte Constitucional

En respuesta a la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, en la cual se declaraba el “Estado de Cosas Inconstitucional” frente a la situación de la población víctima de desplazamiento forzado, el Gobierno nacional estableció la creación de diversas Mesas Técnicas de Trabajo.

En el año 2009, y como resultado de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, por medio del Auto 008 de ese año, el Gobierno creó la Mesa de Verdad, Justicia y Reparación, la cual estaba conformada permanentemente por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR); la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y el escindido Ministerio del Interior y Justicia, que tenía a su cargo la Secretaría Técnica a través de la Dirección de Justicia Transicional. Además de estas entidades, hacían parte de la Mesa como invitados la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁴ W Radio. *Abogados engañan a las víctimas del conflicto armado denuncia Ministerio de Justicia*. Consultado en: <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=4728&catID=127>>. Y en: <<http://www.wradio.com.co/noticias/judiciales/abogados-enganan-a-victimas-del-conflicto-armado-denuncia-ministerio-de-justicia/20110919/nota/1549709.aspx>>. Consultado el 23 de febrero de 2012.

En este sentido, y como coordinador de la Mesa de Verdad, Justicia y Reparación, la Dirección de Justicia Transicional participó y elaboró las respuestas a los Autos de Seguimiento y a las órdenes impartidas al Gobierno nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el ahora Ministerio de Justicia y del Derecho, a fin de dar cumplimiento y propender al avance efectivo para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte, destinó un rubro específico en el marco de un “Programa Misional de Funcionamiento” denominado “Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 Población Desplazada”.

En la formulación de dicho programa, se identificó como problema central la “debilidad de la oferta institucional que garantice el goce efectivo de los derechos a las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia con enfoque diferencial y en las políticas y lineamientos en materia de Verdad, Justicia y Reparación”⁵.

Así, para el año 2011 y como objetivo general del mencionado programa, se estableció la necesidad de diseñar los lineamientos de la política pública en materia de verdad, justicia y reparación para garantizar a las víctimas de desplazamiento forzado el goce efectivo de sus derechos; y un respectivo cronograma de actividades para la materialización de dichos lineamientos brindando tratamiento diferencial a los diferentes grupos humanos, en concreto, garantizar una atención, asistencia y reparación adecuada y oportuna. Entre estas actividades se propusieron:

Implementación Centro de Memoria Histórica

Como parte de la implementación de medidas para la difusión y apropiación de la memoria histórica para víctimas del conflicto armado, y en especial para víctimas de desplazamiento forzado, en el marco del artículo 143 de la Ley 1448 de 2011, desde la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de

⁵ Dirección de Justicia Transicional (2012). Formato Formulación Programa Misional de Funcionamiento – PMF-2012 – Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 Población Desplazada. Bogotá.

Justicia y del Derecho se propuso implementar cinco centros regionales de memoria histórica en el país. Las regiones priorizadas fueron: Florencia (Caquetá), Cúcuta (Norte de Santander), Bucaramanga (Santander), Valledupar (Cesar) y El Salado (Bolívar).

Cumplimiento de la orden 2, Auto 383 de 2010

La Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 en materia de desplazamiento forzado, profirió el Auto 383 de 2010 de articulación Nación - Territorio el cual señala en su Orden No. 2 *“que las autoridades de las entidades territoriales que requieran la ayuda del Gobierno nacional en materia presupuestal atendiendo los principios de subsidiaridad y correspondencia, antes del 30 de julio de 2011 deben realizar la respectiva solicitud debidamente sustentada. Si el gobierno no responde expresamente la solicitud antes del 30 de septiembre de 2011, se entenderá que el gobierno brindará el apoyo en los términos solicitados por la entidad territorial, y a la inversa, si la entidad territorial no presenta la solicitud oportunamente, se presumirá que cuenta con el presupuesto necesario para atender debidamente a las víctimas del desplazamiento forzado en su territorio”*⁶.

En este sentido, las autoridades de las entidades territoriales allegaron a la secretaría técnica de la Mesa de Verdad, Justicia y Reparación, ejercida por la Dirección de Justicia Transicional, 334 solicitudes en el componente de los derechos a verdad, justicia y reparación, de las cuales aproximadamente 200 solicitudes fueron remitidas a las entidades competentes. Las 134 solicitudes restantes en materia de acceso a la justicia y lucha contra la impunidad para población desplazada, por ser competencia de este Ministerio, fueron analizadas y ponderadas por la secretaría técnica de la Mesa de Verdad, Justicia y Reparación de acuerdo con la definición de unos criterios técnicos.

⁶ Corte Constitucional. Auto 383 del 10 de diciembre de 2010. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

Análisis de la oferta educativa para población víctima de desplazamiento forzado en Colombia

La Mesa de Verdad, Justicia y Reparación establecieron la necesidad de emprender, entre otras, acciones para garantizar a las víctimas de desplazamiento forzado el goce efectivo de sus derechos en materia de acceso y permanencia a la oferta educativa.

Por ello, el Ministerio de Justicia y del Derecho, concretamente la Dirección de Justicia Transicional, emprendió la tarea de generar acciones, desarrollar programas y generar políticas que buscaran el cumplimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, en busca tanto de la verdad, la justicia y la reparación, como de otorgar tratamiento especial y diferencial a los diferentes grupos humanos.

En consecuencia, destinó rubros del Programa Misional de Funcionamiento para contratar un servicio de consultoría con la Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia, de manera que esta adelantara la investigación “Análisis de la Oferta Educativa para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado en Colombia”.

Dicha investigación comprendió las acciones y avances del Ministerio de Educación en respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional; los principales hallazgos de la investigación tanto a nivel nacional como a nivel internacional en términos de estado del arte de la oferta educativa para estos casos particulares; y finalmente presentó las recomendaciones de política.

Es pertinente aclarar que la Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que integra a las entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales, y demás organizaciones públicas y privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas.

De esta manera, la Mesa de Verdad, Justicia y Reparación, cuya secretaría técnica estaba en cabeza de la Dirección de Justicia Transicional, fue absorbida

de forma transversal por los diversos subcomités que conforman el SNARIV: Subcomité de Medidas de Reparación Colectiva, Subcomité de Medidas de Rehabilitación, Subcomité de Restitución, Subcomité de Indemnización Administrativa, Subcomité de Medidas de Satisfacción y el Subcomité de Prevención, Protección y Medidas de no Repetición.

En este sentido, las responsabilidades que antes recaían sobre el Ministerio de Justicia y del Derecho con respecto a este espacio, se separaron entre los subcomités mencionados anteriormente.



Como un deber de todos los colombianos definió la Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa, los ejercicios de memoria histórica que permiten recordar los hechos atroces que han victimizado durante décadas a millones de compatriotas. Por ello al inaugurar la V Semana por la Memoria, el 2 de octubre de 2012, la Ministra invitó a todo el país a no olvidar. Foto: Minjusticia.

UNA CENTRO

para la Memoria

7.

En su deber de honrar la memoria de las víctimas del conflicto armado, la Ley 1448 de 2011 le dio vida al Centro de Memoria Histórica como uno de los grandes esfuerzos del Gobierno nacional y de la sociedad civil para entregarles a las víctimas su anhelo más preciado: la verdad.

Este Centro de Memoria Histórica, un establecimiento público del orden nacional, tiene como objetivo principal recopilar los testimonios, los documentos, los archivos, las declaraciones y toda clase de insumos para la reconstrucción de la memoria del país en lo que concierne al conflicto. La idea es que el Centro construya la memoria con todas las voces posibles, principalmente las de las víctimas y las de todos los sectores de la sociedad civil. Al dejar evidencia de la barbarie cometida es posible evitar que se cometa de nuevo.

Como encargado de la vital tarea del Estado colombiano de construir la verdad desde una sede no judicial, el Centro de Memoria Histórica trabaja en varias líneas: la primera, una división de construcción e investigación de la memoria histórica para producir informes por regiones. La segunda tarea tiene que ver con la guarda y conservación de los archivos de los Derechos Humanos, de tal forma que se construya un espacio donde se centralice toda la información documental, testimonial o de cualquier otro tipo que contribuye a construir la memoria.

En un tercer lugar está la construcción de un museo donde se puedan recoger las diferentes iniciativas en materia de memoria y se reproduzcan las obras artísticas que hagan referencia a la memoria del conflicto armado. Este museo hará parte de una red nacional de iniciativas locales que el mismo Centro se encargará de estimular y promover.

Entre sus tareas más relevantes, el Centro de Memoria Histórica asumirá la elaboración de los Acuerdos por la Verdad, gracias a los cuales recibirá los testimonios de cerca de 20.000 desmovilizados de las autodefensas, quienes deberán contar la verdad de tal forma que se materialice el derecho de las víctimas a saber qué pasó con sus seres queridos.

Todas estas funciones fueron reglamentadas en el Decreto 4803 de 2011 “Por el cual se establece la estructura del Centro de Memoria Histórica”, y cuya elaboración fue liderada por la Dirección de Justicia Transicional, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Este proceso de reglamentación se adelantó teniendo en cuenta todo el bagaje normativo en la materia dando como resultado la claridad en el Decreto de las cuatro funciones esenciales o áreas misionales del Centro: la de investigación (que es una continuación del trabajo que venía desarrollando el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación); la de protección a los archivos de Derechos Humanos; la que tiene que ver con el artículo 196 de la Ley 1448 de 2011 sobre la recepción de los Acuerdos a la Verdad y la Memoria Histórica que realicen los desmovilizados de la Ley 1424 de 2010, y la del Museo y Red Nacional de las iniciativas de memoria.

Dentro de la estrategia para elaborar el Decreto 4800 de 2011, mencionado anteriormente, la Dirección de Justicia Transicional adelantó un diagnóstico y unas notas de política pública en cuanto a medidas de satisfacción que establecieron el marco para la reglamentación específica del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Como base para la construcción de este Decreto, la Dirección de Justicia Transicional, en convenio con la Unión Europea, le encomendaron a la Corporación Razón Pública un informe que reflejara las experiencias existentes en cuanto

a la preservación de la Memoria Histórica en el país y que también presentara los casos que al respecto tuvieron lugar en otros países como Perú, España, Chile y Sudáfrica.

Los insumos, contenidos en el informe *Lineamientos para la política nacional de preservación y difusión de la Memoria Histórica con enfoque deferencial*, fueron útiles para enriquecer las discusiones que se dieron en el marco del *subcomité de medidas de satisfacción*, para complementar las líneas de política en la materia y para responder derechos de petición y demandas de inconstitucionalidad relativas al tema de memoria.

Iniciativas locales de memoria

De otro lado, y como bien lo indicó la Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa, en el acto de apertura de la V Semana por la Memoria el 2 de octubre de 2012, “en un contexto como el colombiano, la garantía al derecho a la verdad debe propender además a asegurar una reconciliación plena para facilitar la finalización del conflicto. Pero el ‘no olvido’ debe abarcar no solo los hechos dolorosos, sino también esos hechos que tienen que ver con las costumbres y las raíces que nos unen como un solo pueblo”.

En coherencia con esto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Justicia Transicional, trabaja en la implementación y puesta en marcha de cuatro Centros de Memoria Histórica regionales, iniciativas que cuentan con todo el acompañamiento de este Ministerio y que buscan promover ideas que preserven la Memoria.

Estos Centros se desarrollan gracias a cuatro convenios interinstitucionales acordados con las gobernaciones de Cesar, Caquetá y Santander, y la Fundación Semana. Vale la pena resaltar además que en estos procesos la Dirección ha trabajado mancomunadamente con el Centro de Memoria del orden nacional.

Además se están formulando, dentro del marco de los Planes de Acción de las entidades territoriales, estrategias para la recolección de iniciativas de memoria locales y así ofrecerles un impulso más articulado.



Durante la inauguración de la V Semana por la Memoria la Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa, sostuvo que recordar es una manera de restituirles los derechos de las víctimas del conflicto e hizo la invitación que «todos seamos protagonistas en un proceso de reconciliación nacional que nos llevará, ojalá, hacia una paz duradera y estable». Foto: Minjusticia.

La estructura y funcionamiento del Centro

Esta Dirección también participó activamente en las discusiones para la estructura y funcionamiento del Centro de Memoria Histórica. Con el apoyo del Programa de Políticas Públicas, de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de su operador AECOM, se realizó un estudio técnico de cargas, planta y manual estratégico del Centro Nacional de Memoria Histórica a partir de los lineamientos dados en la Ley 1448 de 2011.

Para ello, se trabajó con el Instituto para la Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y el Desarrollo Social (DHEMOS), y un grupo de expertos

en el tema de memoria histórica y Derechos Humanos, y con un equipo asesor en materia de la función pública, con el fin de estructurar de manera conceptual, orgánica y presupuestal la conformación del Centro.

Estos insumos fueron presentados y discutidos con la Alta Consejería para el Buen Gobierno, la Alta Consejería para la Seguridad Nacional, la Alta Consejería para la Reintegración y con representantes del Grupo de Memoria Histórica de la entonces Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Medidas de satisfacción para las víctimas de las guerrillas desmovilizadas en los noventa

La Dirección de Justicia Transicional, en cumplimiento del artículo 196 de la Ley 1448 de 2011, sobre medidas de satisfacción, emprendió la tarea de unificar la base de datos de los integrantes de grupos guerrilleros desmovilizados entre 1989 y 1997 gracias a los acuerdos y pactos de paz suscritos con los gobiernos de turno.

Por esta tarea fue posible depurar una lista con los nombres de 10.530 ex integrantes del EPL, FARC, M-19, Corriente de Renovación Socialista, ELN, EPL, Ejército Revolucionario Popular, Ejército Revolucionario Guevarista, Frente Francisco Garnica, MIR-COAR, Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Quintín Lame y las Milicias de Medellín (bajo esta denominación se agruparon tres grupos de milicianos urbanos que delinquirán independientemente en las comunas de Medellín: Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la Ciudad de Medellín).

Este mandato de la Ley de Víctimas derivó además en una recomendación de este Ministerio al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a Víctimas, que coordina el Presidente de la República, en cuanto a qué tipo de medidas de reparación simbólica y de satisfacción deben realizar estos desmovilizados.

La recomendación se relacionó con dos medidas en particular: actos públicos de solicitud de perdón a las víctimas de estos grupos y participar en una campaña pública invitando a la desmovilización de las personas que todavía hacen parte de un grupo armado organizado al margen de la ley.

Estos desmovilizados, además, no podrán negarse a realizar las acciones de reparación simbólica que les imponga el Comité Ejecutivo pues se trata de dar cumplimiento a un mandato legal. De hecho la Ley permite que estas personas acudan ante el Ministerio de Justicia y del Derecho para proponer qué medidas de reparación simbólica quieren realizar voluntariamente antes de que la medida les sea impuesta por el Comité Ejecutivo.

Este estudio, que inició desde la sanción misma de la ley, ha implicado el cruce de información con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Agencia Colombiana para la Reintegración y los archivos que en su momento tenía el Ministerio del Interior.

Cuadro No. 3

DESMOVLIZADOS ENTRE 1989 Y 1997

(PROCESOS SURTIDOS BAJO LAS LEYES 77 DE 1989, 104 DE 1993, 241 DE 1995 Y 418 DE 1997)

Grupo	No. Desmovilizados	Muertos	Menores de edad
Ejército Popular de Liberación (EPL)	3.790	316	4
FARC-EP	2.154	54	253
M-19	1.211	108	
Corriente de Renovación Socialista (CRS)	1.041	75	
Milicias de Medellín	843	187	1
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	476	10	48
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	276	37	
Movimiento Armado Quintín Lame	221	13	1
Frente Francisco Garnica	187	8	1
Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR-COAR	185	12	
Sin grupo	137	19	3
Ejército Revolucionario Popular (ERP)	5		1
Ejército Revolucionario Guevarista	4		

Cruce de información

Después de realizar este inventario que había estado en el olvido durante más de quince años, la Dirección de Justicia Transicional firmó el 18 de septiembre de 2012 el Convenio Interadministrativo 0-13 con la Registraduría Nacional del Estado Civil, para contar con un acceso rápido y sin costo a la información contenida en el Archivo Nacional de Identificación (ANI).

Con esta información, que puede ser consultada vía remoto siempre y cuando no esté sujeta a reserva legal, la Dirección de Justicia Transicional se encargará de depurarla y validar la identificación de los desmovilizados de grupos armados organizados al margen de la ley que en algún momento han solicitado la concesión del beneficio jurídico de indulto, de postulación a la Ley de Justicia y Paz, y dar así cumplimiento a lo ordenado en el artículo 196 de la Ley 1448 de 2011; tareas que por competencia funcional le corresponde adelantar a la Dirección de Justicia Transicional.

Además, se firmó con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), un Acuerdo de Confidencialidad para poder acceder a la información de los desmovilizados de estos grupos y de los grupos de autodefensa (AUC) desmovilizados colectivamente e individualmente.

Este proceso fue relevante para poder identificar a todos aquellos excombatientes que han vuelto a delinquir con posterioridad a dichas desmovilizaciones, y actualmente se adelanta un proceso de cruce de información en lo que respecta a nombres y apellidos, números de identificación, bloque, fecha de desmovilización, lugar de reclusión y delitos cometidos, entre otras variables.

Para este fin han sido muy útiles las bases de datos que se han construido con la información que reposaba hace décadas en los anaqueles públicos y la que ha proporcionado tanto la Registraduría Nacional y el Inpec.

En la elaboración de esta base de datos ha sido de ayuda el Ministerio de Defensa al cual se le solicitaron los datos personas desmovilizadas individualmente en el marco de las Leyes 77 de 1989, 104 de 1993 y 418 de 1997, con sus respectivas modificaciones y prórrogas.

Con este esfuerzo se busca fundamentalmente analizar los resultados de los incentivos y beneficios jurídicos otorgados en algún momento por el Gobierno nacional a las personas que decidieron dejar las armas y reintegrarse a la vida civil.

En una segunda fase de este estudio se analizará quiénes recibieron beneficios económicos o estímulos para proyectos productivos y se determinará cómo se diseñó ese proceso de reintegración, si fue efectivo o fracasó. Lo que se pretende es demostrar cuál fue el impacto que tuvieron las medidas adoptadas para garantizar la no repetición de hechos violentos.

LA BATERÍA DE MEDIDAS

para la no repetición de hechos atroces

8.

Durante el trámite de la Ley de Víctimas en el Congreso de la República y durante su posterior reglamentación, la Dirección de Justicia Transicional propuso medidas y estrategias en materia de prevención a nuevas violaciones de derechos humanos o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario; en protección a las víctimas, en capacitación, pedagogía y divulgación que apuntalen además el propósito de reconciliación del Estado colombiano.

Estas recomendaciones, que fueron tenidas en cuenta durante los dos procesos mencionados, se soportaron también en dos consultorías sobre análisis del conflicto realizadas gracias al apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y a la Unión Europea.

Estas medidas se desarrollaron básicamente en tres ejes fundamentales:

Eje de prevención

El Ministerio, por medio de la Dirección de Justicia Transicional, recomendó generar espacios para fortalecer las herramientas con las que cuenta el Estado colombiano para prevenir las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.



El 9 de abril de 2012 se conmemoró el Primer Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, en un acto simbólico en la ciudad de Villavicencio (Meta) al que asistió el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón. Foto: Cortesía Presidencia de la República.

Es así como en la Ley 1448 de 2011 se crea una Red de observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el fin de “intercambiar y articular información, metodologías y análisis estructurales y coyunturales sobre violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, con el fin de que sirvan de insumo en la toma de decisiones en materia de prevención, protección y garantías de no repetición”⁷.

También se propuso y se creó el Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), de la Defensoría del Pueblo, encargado de hacerle segui-

⁷ Artículo 199 del Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011.

miento a la evolución del riesgo y el impacto de la respuesta institucional en la superación de las violaciones.

Esta Dirección planteó el necesario fortalecimiento del Programa de Defensores comunitarios, también de la Defensoría del Pueblo, “con el objetivo de desarrollar acciones descentralizadas de promoción, divulgación y protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en comunidades altamente vulneradas o vulnerables por el conflicto armado interno”⁸.

De igual forma se les dio impulso a iniciativas como los Planes Integrales de Prevención en el nivel departamental y municipal, que contendrán estrategias y actividades de prevención a partir de una rigurosa metodología. Estos planes “deberán contar con un enfoque diferencial con el fin de establecer estrategias que permitan reconocer los riesgos y el grado de vulnerabilidad de las poblaciones específicas y de especial protección constitucional, y así establecer acciones para evitar o mitigar el riesgo”⁹.

Asimismo, la Dirección participó en el diseño de los Planes de Contingencia para atender las emergencias y que estarán a cargo de los Comités de Justicia Transicional. Estos Planes tendrán como objeto atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno y deben suministrarles a los Comités las herramientas e instrumentos técnicos que les permitan mejorar su capacidad de respuesta para atender oportuna y eficazmente a la población víctima.

Eje de capacitación

La Dirección, en la construcción de una batería de medidas para la no repetición de estas violaciones, logró que se adoptara por disposición legal modelos de capacitación para funcionarios e integrantes de la fuerza pública.

En cuanto a la **capacitación** de servidores públicos y miembros de la fuerza pública se incluyen temas relacionados con los derechos a la verdad, la justicia

⁸ Artículo 201 del Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011.

⁹ Artículo 202 del Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011.

y la reparación integral, el enfoque diferencial, no violencia, reconciliación y paz, priorizando a aquellos empleados responsables de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Para los segundos, el enfoque de la capacitación estará también en el conocimiento de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Por otro lado, se establecieron dos estrategias que conforman la columna vertebral de las garantías de no repetición. Una, que propende a la **lucha contra la impunidad** fortaleciendo la institucionalidad para el impulso de investigaciones y el acceso a la justicia, así como para generar espacios de confianza con las víctimas y sus organizaciones.

De otra parte, se desarrolla una propuesta frente a las **comunicaciones** de tal modo que se divulgue una cultura de paz, el contenido de los Derechos Humanos y de los derechos de las víctimas, el respeto de los mismos, la oferta estatal existente para protegerlos y la importancia de la reconciliación nacional.

Igualmente, y dada la importancia del tema de la reconciliación como fin último de la Ley 1448 de 2011, se estableció el diseño y la implementación de una **pedagogía para la reconciliación** y construcción de paz, que se implementará en los diferentes escenarios comunitarios con el apoyo de gobernaciones y alcaldías, así como en los centros comunitarios de rehabilitación y en los centros de encuentro y reconstrucción del tejido social que tengan lugar, las escuelas públicas y otros escenarios de relación entre las víctimas y el Estado.

Eje de protección

En cuanto a la protección de las víctimas, la Dirección de Justicia Transicional contribuyó a establecer estrategias generales teniendo en cuenta que se creó una nueva institucionalidad con el fin de operativizar la política de protección.

Es así como la reglamentación de la Ley 1448 de 2011 ordena la articulación con los programas de atención, la difusión de los programas de protección y la capacitación de los funcionarios que hacen parte de los mismos. Por otro lado, aborda la protección colectiva y establece el mapa de riesgo como un instru-

mento fundamental para dicha protección, así como desarrolla la seguridad en los retornos y reubicaciones.

Por último, se gestionan unas modificaciones al Decreto 1737 de 2010 en cuanto a la conformación del Grupo Interinstitucional de Protección, y con el fin de lograr la integralidad en la implementación de la política de protección, se designa a la Dirección de Derechos Humanos, del Ministerio del Interior, como secretaria técnica de este grupo.

Consultoría Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Mediante el Decreto 3570 de 2007 se creó el programa de protección a víctimas y testigos en el marco de la Ley 975 de 2005, el cual fue modificado mediante el Decreto 1737 de 2010.

En dicho Decreto se crearon varias instancias dentro de las cuales se encuentra el Grupo Interinstitucional de Protección, cuya secretaria técnica le correspondía a la Dirección de Justicia Transicional, del Ministerio del Interior y de Justicia.

En el marco de las funciones de este grupo establecidas en el artículo 12 del mencionado Decreto, esta Dirección y el Programa de Fortalecimiento a la Justicia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), diseñaron una propuesta que espera fortalecer el desarrollo de las funciones de las Instituciones del Estado con competencia en materia de protección, con el fin de dar respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional y a las necesidades de las víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

En este sentido se adelantó una consultoría cuyo objeto era operativizar el enfoque diferencial y de género en el marco legal en materia de la protección de víctimas estipulada en el Decreto 1737 de 2010, de forma que brindara una respuesta efectiva a lo manifestado por la Corte Constitucional en referencia a su preocupación por la implementación de un enfoque que no sólo atendiera las necesidades de las mujeres, sino que también respondiera a las necesida-

des de otras colectividades, por lo cual también fue importante la consolidación y el complemento de los Protocolos de Atención Individual y Colectiva.

Con el fin de lograr este objetivo, la consultoría en una primera fase realizó cinco (5) encuentros regionales con víctimas del conflicto armado que contaron o cuentan con medidas de protección, y adicionalmente se generó un espacio con las instituciones competentes en cuanto a protección en el marco del Programa de Justicia y Paz. Lo anterior, con el fin de recoger insumos y construir unos protocolos (individual y colectivo) lo suficientemente ajustados a la realidad en cuanto al tema de enfoque diferencial y de género. En la segunda fase, luego de sistematizar y contar con unos protocolos borrador, se realizaron nuevamente estos cinco (5) encuentros y adicionalmente se realizó otra reunión con los Grupos Técnicos de Evaluación de Riesgo a nivel nacional y con el Grupo Técnico de Protección, con el fin de presentar dicha propuesta y recibir una retroalimentación a la misma.

Posteriormente, la Dirección de Justicia Transicional y el Programa de Fortalecimiento a la Justicia, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, revisaron y sistematizaron los comentarios y sugerencias derivadas de las actividades anteriormente descritas, con el fin de realizar los ajustes pertinentes a los protocolos. Al final, en enero de 2011, se presentaron los protocolos al Grupo Interinstitucional de Protección, instancia competente de aprobar dichos documentos.

Consultoría Unión Europea (CERAC)

A partir de la entrada en vigencia de los diferentes instrumentos normativos propios de la Justicia Transicional, como la Ley 975 de 2005 y la reciente Ley 1448 de 2011, que tiene entre sus ejes la reparación integral a las víctimas y como medida reparadora la restitución de tierras despojadas, la Dirección de Justicia Transicional y el proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas” de la Unión Europea, acordaron realizar una consultoría con el fin de diagnosticar e identificar las necesidades de protección de la población que participa en procesos de reclamación de tierras. Consultoría que estuvo a cargo del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos Ltda. (CERAC).

Teniendo en cuenta que todavía persisten las condiciones de conflicto armado interno, se realizó como parte de esta consultoría un análisis del riesgo al que se encuentran expuestas las víctimas de despojo, se analizaron también las capacidades institucionales locales para enfrentar dicho riesgo.

Con el fin de elaborar dicho diagnóstico, se llevó a cabo un proceso de investigación que combinó técnicas cuantitativas y cualitativas. En el marco de las primeras, se realizó un proceso de recopilación y de codificación de información pública disponible en reportes de prensa y documentos de diferentes organizaciones, con el fin de generar una base de datos que contuviera información sobre víctimas, organizaciones e instituciones involucradas en los procesos de reclamación de tierras, en el periodo 2000 a 2011.

El resultado de ese proceso incluyó la presentación de 857 documentos académicos y periodísticos y una base de datos con el registro de 304 víctimas, 68 organizaciones y 41 instituciones. Con esta información se logró realizar un análisis cuantitativo sobre la victimización de personas en procesos de reclamación de tierras y, a la vez, un análisis de clasificación que permitió establecer dos perfiles de victimización.

Por otro lado, respecto de las técnicas cualitativas, se llevó a cabo un proceso de recolección de información en campo, a través de la realización de 91 entrevistas no estructuradas a víctimas, líderes de organizaciones, beneficiarios de esquemas de protección y funcionarios involucrados en procesos de reclamación de tierras, en 14 municipios del país: Apartadó, Bogotá, Cali, Carmen de Bolívar, Cartagena, Caucasia, Buenos Aires, María La Baja, Medellín, Montería, San Juan de Nepomuceno, Santander de Quilichao, Sincelejo y San Onofre.

Para dicho trabajo de campo se redactó además un protocolo de seguridad y un protocolo de entrevistas en el que se enmarcaban las variables a analizar. Como resultado de este trabajo de campo, se construyó una matriz de sistematización de entrevistas que permitió analizar cada uno de los temas que le interesaban a este proyecto. Ello permitió realizar el diagnóstico de amenazas y vulnerabilidades de personas, organizaciones, comunidades y pueblos en procesos de reclamación de tierras; las necesidades de protección de los reclamantes, y las capacidades institucionales para la protección de esta población.

Fue así como el producto realizado por la consultoría presentó los hallazgos que resultaron del proceso de investigación y que respondieron a los objetivos arriba mencionados. Para ello, el documento se dividió en seis (6) partes. En la primera se realizó un contexto para situar el problema de riesgos y capacidades institucionales en el origen de las reclamaciones de tierras y el marco normativo e institucional vigente para atender las demandas de protección. En la segunda, se realizó el diagnóstico de las amenazas y las vulnerabilidades de las personas, organizaciones, comunidades y pueblos en procesos de reclamación de tierras y se presentaron las necesidades de protección de los reclamantes.

En la tercera parte, se presentaron unas recomendaciones de protección de acuerdo con cada una de las necesidades identificadas en la segunda parte del documento. En la cuarta parte, se efectuó un análisis de las capacidades institucionales para ofrecer protección, haciendo énfasis en las deficiencias identificadas a través del proceso de investigación.

En la quinta parte, se expusieron recomendaciones de ajuste institucional adaptadas a cada una de las deficiencias analizadas en la parte cuatro de este informe. Y por último, se incluyeron como anexos los mapas en los que se representa, a nivel municipal, la información sobre victimización de personas en procesos de reclamación de tierras, organizaciones involucradas en el proceso de reclamación de tierras y las vulnerabilidades derivadas de la presencia violenta de los diferentes grupos armados¹⁰.

Un grupo para observar los logros del modelo de transición colombiano

Tras el diseño e implementación de las herramientas de Justicia Transicional existentes en el país, algunas de las cuales han sido descritas en este documen-

¹⁰ “Diagnóstico de riesgos y capacidades institucionales para ofrecer protección a personas, organizaciones, comunidades y pueblos en proceso de reclamación de tierras” Documento elaborado por CERAC para el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo del programa de Fortalecimiento Institucional para la Atención a Víctimas de la Unión Europea, Introducción, 2011.

to, la Dirección de Justicia Transicional vio la necesidad de conformar un grupo de trabajo que se encargue de hacerles seguimiento a los procesos derivados de dichas herramientas, determinar qué dificultades se están presentando y qué medidas pueden adoptarse para corregir y facilitar tal implementación.

En Colombia, la adopción de mecanismos de Justicia Transicional enfrenta retos relacionados directamente con la realidad del país, realidades únicas que no se han presentado en experiencias de transición en otras latitudes. Quizás la más notoria sea la necesidad de aplicar este tipo de mecanismos en momentos en los que el conflicto armado todavía no ha llegado a su fin.

A pesar de ello, no han sido poco los intentos de esta Nación para dar fin a una situación de conflicto armado interno y que han logrado construir un piso jurídico para dotar de herramientas de transición a un país que hace su mejor trabajo por alcanzar un equilibrio entre la justicia y la paz.

La adopción de herramientas de transición comenzó con enormes esfuerzos para lograr diseñar instrumentos legales que mitigaran en su momento las consecuencias del conflicto sufridas por la sociedad civil, como la Ley 387 de 1997, para la Protección, Asistencia y Atención para la Población Desplazada; o que incentivara la desmovilización masiva de estructuras paramilitares que tenían al país inmerso en el terror, como la Ley 975 de 2005, o Ley de Justicia y Paz (posteriormente complementada con la “Ley de Desmovilizados” - Ley 1424 de 2010). Y, más recientemente, con mecanismos para reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno, y para, por medio de una reforma a la Constitución, armonizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas en procesos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley.

Es así como dada la multiplicidad de herramientas que han venido construyendo el modelo colombiano de Justicia Transicional, se hace necesario construir un instrumento de gestión y seguimiento permanente a dichas herramientas, de manera integral, cuyo fin sea contribuir a la formulación y adecuación de las políticas públicas en esta materia, y documentar este proceso de transición, teniendo como eje principal los procesos que se derivan de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” y la actuación de la fuerza pública.

Es así como desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se viene liderando la conformación del Observatorio de Justicia Transicional, en el que participan también, en principio, el Ministerio de Defensa Nacional y el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. A medida que este Observatorio se consolide, se planteará la participación de las Unidades de Víctimas y de Restitución de Tierras.

El Observatorio de Justicia Transicional tendrá entonces como objetivo principal, realizar seguimiento permanente al modelo de Justicia Transicional colombiano mediante el acopio, documentación y procesamiento de información que permitan producir análisis e información estadística que sirvan para la formulación y adecuación de las políticas públicas en esta materia.

SENTANDO LAS BASES

Para la Restitución de las Tierras

9.

Incluso antes del debate y aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Dirección de Justicia Transicional ya venía trabajando y brindando apoyo a otras entidades para determinar qué reformas eran necesarias en la institucionalidad vigente y qué normativas se requerían para asegurar la restitución de los bienes inmuebles rurales despojados o abandonados como consecuencia de las acciones de los grupos paramilitares.

También era necesario apoyar el diseño y puesta en marcha de un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos de propiedades rurales.

En este sentido, el artículo 52 de la Ley 975 de 2005 creó las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes con el objetivo de propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso establecido en esa ley.

Según lo establecía el artículo 53 de la misma norma, las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes estaban integradas por un representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), quien las presidía; un delegado de la Procuraduría para Justicia y Paz; un delegado de la Personería municipal o distrital; un delegado del Defensor del Pueblo; y un delegado del entonces Ministerio del Interior y Justicia.

El artículo 23 del Decreto Reglamentario 4760 de 2005 disponía que las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes debían cumplir una serie de funciones bajo la coordinación y orientación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Entre estas funciones se encontraban:

1. Colaborar con las autoridades para implementar el Programa de Restitución de Bienes diseñado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.
2. Orientar a las víctimas y/o terceros de buena fe sobre los trámites que deberán adelantar con el fin de acceder a la satisfacción de sus pretensiones.
3. Solicitar, a petición de la víctima y/o de los terceros de buena fe, la información sobre el estado del cumplimiento de las sentencias que ordenan la restitución de bienes.
4. Elaborar y reportar periódicamente a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación un informe sobre sus actividades.
5. Las demás previstas en dicho Decreto y las que se asignaran de acuerdo con las necesidades del proceso, por parte de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación Nacional o del Gobierno nacional.

Es así como dando cumplimiento a la ley, se instalaron doce (12) Comisiones Regionales en las ciudades de Bogotá, Medellín, Sincelejo, Santa Marta, Bucaramanga, Valledupar, Pasto, Cali, Mocoa, Quibdó, Nariño y Cartagena.

Buscando apoyar este proceso, la Dirección de Justicia Transicional contrató un grupo de 25 abogados con experiencia en temas agrarios y/o civiles para respaldar el objeto de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (CRRB) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con su Proyecto de Restitución y Protección de Tierras.

Dichos abogados prestaron sus servicios a la Dirección, con el objetivo de que, en las regiones asignadas (Chocó, Putumayo, Valle del Cauca, Cesar, Bogotá, Atlántico, Santander, Nariño, Sucre, Bolívar, Antioquia, Magdalena y Montería), asesoraran a los reclamantes de restitución y acompañaran la sustanciación de los casos. Además, este equipo debía propiciar los trámites necesarios de las reclamaciones sobre la restitución de la propiedad y tenencia en las tierras y territorios objeto de desplazamiento o algún tipo de despojo.



La Dirección de Justicia Transicional contrató un grupo de 25 abogados con experiencia en temas agrarios y/o civiles para respaldar el objeto de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (CRRB) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con su Proyecto de Restitución y Protección de Tierras. Foto: Jesús Abad Colorado - Centro de Memoria Histórica.

La meta para esta actividad se estableció en la sustanciación de 3.600 casos de procesos de restitución integral en el territorio nacional, meta que fue superada por un total de 3.695 solicitudes sustanciadas, acompañadas y depuradas, el 90 por ciento de ellas correspondientes a reclamaciones de tierras despojadas y el 10 por ciento restante correspondientes a solicitudes de restitución de reparación administrativa, bienes muebles y bienes urbanos.

Trasferencia de casos a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas

Tras la sanción de la Ley 1448 de 2011, se estableció en el artículo 208 que se derogaba expresamente la vigencia de las Comisiones Regionales de Restitu-

ción de bienes y se puso en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, específicamente a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, el registro y la representación de las víctimas de despojo ante los jueces de restitución de tierras.

En este punto, la Dirección de Justicia Transicional ofició la labor de transferencia de toda la documentación recabada y el trámite que hasta ese punto se había adelantado con 1.165 solicitudes en Bogotá, 1.045 en Medellín, 213 en Sincelejo, 173 en Bucaramanga, 90 en Valledupar, 253 en Pasto, 189 en Cali, 30 en Mocoa, 166 en Quibdó, 25 en Santa Marta, 35 en Barranquilla y 311 en Cartagena.

Tipologías de despojo y las acciones orientadas

Durante este trabajo fue posible identificar cinco modalidades de despojo en contra de los campesinos colombianos: despojo material, abandonado, despojo jurídico, venta forzada, venta a precio irrisorio.

En este sentido, las acciones en materia legal más frecuentes orientadas a los reclamantes por los abogados fueron:

Acciones civiles: Acciones reivindicatorias (propietarios), acción *publiciana* (poseedores), de nulidad absoluta y relativa, de lesión enorme, de simulación y las posesorias (policivas y jurisdiccionales), entre otras.

Acciones penales: El Código Penal contiene acciones relacionadas con la perturbación de la posesión y la usurpación sobre inmuebles; la invasión de tierras o edificaciones, la destrucción y apropiación de bienes protegidos; la ocupación e invasión de importancia ecológica y cultural, y los daños en los recursos naturales; la estafa, el abuso de confianza, el ocultamiento, enajenación y otros medios para colocarse en estado de insolvencia en perjuicio del acreedor; el lavado de activos; el enriquecimiento ilícito y el testaferrato, conductas tipificadas penalmente. De igual forma, en esta normativa se tipifica el delito de desplazamiento forzado.

Acciones ante lo Contencioso Administrativo: A través de la acción de reparación directa se puede demandar al Estado con miras a obtener una reparación, cuando se configuran las causales para ello. Esta acción caduca a los dos años de la ocurrencia de los hechos.

Acciones constitucionales: Acción de tutela que ha tenido un amplio desarrollo en materia de los derechos territoriales de los grupos étnicos, las acciones populares y las de grupo.

Acciones de la justicia de transición: La Ley 975 de 2005 regula dos clases de incidentes. *El principal*, que opera dentro del proceso penal, previa la identificación del autor y la demostración 1) del daño, 2) el nexo causal entre el daño y las actividades del grupo ilegal y 3) la calidad de la víctima (Ley 975 de 2005, art. 23). Y *el subsidiario*, que puede tramitarse directamente ante los Tribunales de Justicia y Paz. Siempre que sea factible la demostración de que no hay penalmente un culpable acogido al proceso de justicia de transición (art. 42).

Ante la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Dirección de Justicia Transicional entró a conformar, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas.

Actualmente el Ministerio de Justicia y del Derecho, por medio de la Dirección de Justicia Transicional, en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura, estudian la posibilidad de darle impulso a un ajuste de la escala salarial de los jueces de restitución de tierras en razón a su situación excepcional de riesgo.

Desde mayo de 2012 el país cuenta con 24 jueces civiles del circuito especial en restitución de tierras en los municipios de Apartadó, Cauca, Medellín, Carmen de Bolívar, Pasto, Mocoa, Villavicencio, Valledupar, Popayán, Ibagué, Santa Marta, Montería, Quibdó, Cúcuta, Cali, Buga y Barrancabermeja.

Y cuenta también con 15 magistrados de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras que despachan en Medellín, Cartagena, Cúcuta, Cali y Bogotá.



Desde el mes de mayo de 2012 el país cuenta con 24 jueces civiles del Circuito Especial en Restitución de Tierras en los municipios de Apartadó, Caucasia, Medellín, Carmen de Bolívar, Pasto, Mocoa, Villavicencio, Valledupar, Popayán, Ibagué, Santa Marta, Montería, Quibdó, Cúcuta, Cali, Buga y Barrancabermeja. Y cuenta también con 15 magistrados de la Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras que despachan en Medellín, Cartagena, Cúcuta, Cali y Bogotá. Foto: Jesús Abad Colorado - Centro de Memoria Histórica.

UN MODELO DE

Atención Integral

10.

Recomendaciones para los centros de atención y orientación a las víctimas del conflicto

El surgimiento de las diferentes leyes y en particular de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que busca garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, demandan equipos profesionales competentes que se encarguen de la orientación y atención de las víctimas en el camino para materializar sus derechos, así como de la creación e implementación de rutas y procedimientos específicos, rápidos y efectivos.

Por esta razón, la Dirección de Justicia Transicional, desde el Subcomité de Atención, Asistencia y Rehabilitación a Víctimas, se buscó planificar y concertar las acciones con las distintas entidades que desde su competencia, encaminaran sus esfuerzos a la construcción de un modelo de atención integral, con base en la articulación interinstitucional, como una estrategia que contribuyera de manera significativa en la participación de la víctima y en el acceso efectivo a los procesos que posibilitarán su ejercicio a la verdad, la justicia y la reparación integral en todo el territorio nacional.

El único objeto de esta estrategia era lograr que los mecanismos y procedimientos fueran efectivos y evitaran que la responsabilidad en los trámites recayera de manera desproporcionada sobre las personas víctimas.

Fue así como, gracias al apoyo de la Unión Europea, y con el proyecto “Fortalecimiento Institucional para la atención de Víctimas”, ALA/2008/019-588,

se buscó fortalecer la estrategia del Modelo Interinstitucional de Atención a Víctimas, con el fin de desarrollar herramientas efectivas de orientación, atención, promoción de derechos y acceso a la justicia. Este proyecto desarrollado por la Dirección de Justicia Transicional y la Unión Europea se había consolidado como una herramienta para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la lucha contra la impunidad, con el fin de que las víctimas de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario pudieran ejercer la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, la justicia y a la reparación.

Guardando coherencia con las nuevas normativas, se aprovechó el proceso de reglamentación de la Ley 1448 de 2011, para establecer como una necesidad prioritaria que garantizara el acceso de las víctimas a los procesos judiciales y administrativos que el Estado puso a su disposición, la adecuación de espacios físicos con tecnología que facilitara la pronta y directa interlocución entre las víctimas y las instituciones competentes, así como la cualificación del recurso humano y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales competentes para recibir esas demandas.

En este proceso también se consideró imprescindible robustecer los mecanismos y las instancias de coordinación interinstitucional a fin de que los esfuerzos realizados no se duplicaran, se generaran sinergias positivas y se produjera un mayor impacto social.

La atención brindada en estos centros, se planteó, debería contar con un enfoque de promoción de derechos encaminados a favorecer el acceso a los servicios sociales a los que tienen derecho las víctimas del conflicto armado y gestionar ante las autoridades competentes el apoyo requerido. Esto con el propósito de mejorar rápida y sustancialmente la situación actual de la víctima y de su familia.

Por ello, desde la Dirección de Justicia Transicional, y con la participación de las entidades que conformaban el Subcomité de Atención, Asistencia y Rehabilitación a Víctimas, se construyó una ruta única y un protocolo de atención de acuerdo a cada hecho victimizante. Este protocolo les facilitaría a las víctimas tener un ágil acceso a los mecanismos dispuestos en la Ley 1448 de 2011 para garantizar



La Dirección de Justicia Transicional, en convenio con otras entidades del orden nacional, lidera proyectos para mejorar los mecanismos de atención a la población víctima del conflicto armado. Foto: Minjusticia.

su reparación integral mediante un lenguaje sencillo, unificado, comprensible y claro a través de los módulos propuestos para la atención (módulos de atención primaria, atención psicojurídica y remisión a la oferta institucional).

Además, y con el fin de garantizar los medios tecnológicos necesarios para eliminar obstáculos y barreras en el acceso al ejercicio de los derechos de las víctimas y con el fin de que contaran con una información adecuada, oportuna y veraz, se desarrolló un módulo especial destinado sólo a la atención dentro del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP), con criterios para que permitan la interoperabilidad entre las distintas entidades que atienden a víctimas, y que permitan la migración de los diferentes sistemas de información.



La Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto atendió víctimas de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquia, Cesar y Magdalena durante su recorrido piloto. En la foto, cruzando el río Magdalena en planchón entre Barrancabermeja (Santander) y Puerto Nare (Antioquia). Foto: Minjusticia.

LLEVANDO LA ATENCIÓN

a los lugares más remotos

11.

Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y la Unión Europea se unieron para poner a disposición de las víctimas del conflicto armado la Unidad Móvil de Atención y Orientación exclusivamente pensada para ellas.

Esta estrategia, liderada por la Dirección de Justicia Transicional, busca entregarles información, orientación y acompañamiento psicojurídico a las personas afectadas como consecuencia del conflicto armado y que no tienen los medios ni la facilidad para acercarse a un Centro Regional de Atención y Reparación.

Si bien estos centros estarán dispuestos en la mayoría de las cabeceras municipales y departamentales, la Unidad Móvil tiene entre sus tareas visitar veredas y corregimientos para atender a más personas, puesto que esta estrategia permite que en ella se realice la toma de la declaración de las víctimas por parte del Ministerio Público, con el fin de que estas sean, una vez valoradas, incluidas en el Registro Único de Víctimas.

El día de su inauguración, el 12 de junio de 2012, el entonces Ministro de Justicia y del Derecho, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, señaló que esta estrategia res-

pondría a la obligación de su cartera de divulgar, socializar y promover el fácil acceso de las víctimas a los derechos y garantías consagrados en la Ley de Víctimas.

Ese día el alto funcionario celebró la puesta en marcha de esta Unidad Móvil encargada de llevar hasta los municipios más apartados una eficaz puerta de acceso a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con una propuesta que articularía a diferentes entidades del Estado, de acuerdo con el principio de colaboración armónica establecido en la Constitución.

El entonces Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, también manifestó que esta estrategia respondía a las necesidades particulares de las víctimas y facilitaría a un número importante de personas de diferentes departamentos del país, iniciar el camino en la exigencia de sus derechos a través de la atención suministrada por los equipos de profesionales que integran los servicios de asesoría psicojurídica de la Unidad Móvil.

La Embajadora y Jefe de la Delegación de la Unión Europea, María Wilhelmina Josepha Antonia (M.W.J.A) Van Gool, por su parte, destacó que con este proyecto la Unión Europea respaldaba al Gobierno en su compromiso con las víctimas del conflicto armado interno y apoyaba los esfuerzos de asistir y hacer valer los derechos de la gente víctima de la violencia.

La idea fundamental es que en aquellos lugares donde las víctimas no puedan acudir a las instituciones para reclamar sus derechos, estará la Unidad Móvil para acercar las instituciones a ellas. Y para ello, la Unidad Móvil cuenta con personal especializado y equipos de última tecnología para facilitar la implementación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras).

¿A quiénes atiende la Unidad Móvil?

La Unidad Móvil atiende y orienta a todas las personas afectadas por el conflicto armado, es decir, a quienes han sido víctimas de crímenes como desplazamiento forzado, secuestro, delitos contra la integridad sexual, homicidio, desaparición forzada, tortura, minas antipersonal, despojo de tierras, y en general, crímenes perpetrados por grupos armados organizados al margen de la ley.



La Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto es una estrategia del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y la Cooperación Internacional que hace posible llevar a los lugares más remotos de la geografía nacional los servicios y derechos consignados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En la imagen, una funcionaria de la Dirección de Justicia Transicional orienta a las víctimas del conflicto del municipio de Aguachica (Cesar). Foto: Minjusticia

¿Qué servicios le presta la Unidad Móvil?

1. En la Unidad Móvil las víctimas podrán realizar su declaración ante el Ministerio Público, con el fin de que una vez valorada su solicitud, puedan ser incluidas en el Registro Único de Víctimas.
2. Las víctimas del conflicto armado tendrán toda la orientación relacionada con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, incluyendo sus derechos y las rutas para acceder a ellos.
3. El personal brinda asesoría psicojurídica para la elaboración de recursos como acciones de tutela, derechos de petición o de reposición.



Durante el primer recorrido hecho por la Unidad Móvil, prueba piloto de la estrategia, fueron recibidas y orientadas 1.667 personas, siendo 1.319 víctimas del conflicto quienes recibieron los servicios psicojurídicos que presta la Unidad Móvil. En la foto, se ve el escenario de la jornada de atención emprendida en la localidad de El Banco (Magdalena). Foto: Minjusticia.

4. La Unidad Móvil supera las barreras geográficas y descentraliza los servicios de atención y orientación que ofrecen las entidades del Estado.
5. Esta estrategia permite dinamizar el proceso de inclusión de las víctimas en las nuevas políticas de reparación integral.

Los delitos más recurrentes por los que se acercan las víctimas a la Unidad Móvil son en su orden:

1. Desplazamiento
2. Homicidio/masacres

3. Amenaza
4. Secuestro
5. Atentados masivos
6. Despojo

La primera ruta de la Unidad Móvil

El 17 de agosto de 2012 la Unidad Móvil emprendió su recorrido por 15 municipios en seis departamentos distintos siendo Soacha (Cundinamarca) la primera localidad en ser atendida.

Ese día cerca de un centenar de personas víctimas del conflicto armado acudieron a utilizar los servicios ofrecidos en esta estrategia y luego la Unidad Móvil continuó su ruta por catorce municipios de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquia, Cesar y Magdalena prestando servicios como la toma de la declaración por parte del Ministerio Público; toda la orientación relacionada con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, incluyendo sus derechos y las rutas para acceder a ellos; así como la asesoría psicojurídica para interponer recursos judiciales.

Durante toda la ruta que ha cubierto esta Unidad Móvil se han atendido víctimas, en su mayoría, de delitos como desplazamiento forzado, homicidio/masacres, amenaza, secuestro, atentados masivos y despojo forzado de tierras.

En este primer recorrido fueron recibidas y orientadas 1.667 personas, siendo 1.319 víctimas del conflicto quienes recibieron los servicios que presta la Unidad Móvil. Entre las razones más recurrentes de las víctimas para acercarse a la Unidad Móvil estuvo la posibilidad de presentar su declaración ante el Ministerio Público para solicitar así su ingreso al Registro Único de Víctimas. En total, fueron recibidas 448 declaraciones.



La Unidad Móvil atiende y orienta a todas las personas afectadas por el conflicto armado, es decir, a quienes han sido víctimas de crímenes como desplazamiento forzado, secuestro, delitos contra la integridad sexual, homicidio, desaparición forzada, tortura, minas antipersonal, despojo de tierras y, en general, crímenes perpetrados por grupos armados organizados al margen de la ley. En la imagen, la jornada de atención realizada en Duitama (Boyacá). Foto: Minjusticia.

También se prestó la asesoría psicojurídica necesaria para ayudarles a las víctimas a tramitar 476 derechos de petición, 14 acciones de tutela, 33 formatos de hecho atribuibles (Justicia y Paz), 53 fichas socioeconómicas y dos formatos de protección de bienes.

A los talleres de orientación psicojurídica asistieron 399 personas víctimas del conflicto.

Cuadro No. 4

DATOS FINALES PROYECTO PILOTO UNIDAD MÓVIL DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN
A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Municipio	Total personas Unidad Móvil	Total personas jornada	Declaraciones	Derechos de petición	Tutelas	Formato de he- chos atribuibles	Fichas socioeconómicas	Formato protec- ción de bienes	Orientación psicojurídica
Soacha	52	52	15	19	1	0	0	0	17
Tunja	19	42	7	10	0	0	0	0	8
Duitama	78	123	13	28	1	0	0	0	43
Sogamoso	83	102	12	19	2	3	0	0	25
Barbosa	93	133	12	41	0	5	5	0	42
Vélez	39	52	9	7	0	0	2	1	26
San Gil	82	95	12	20	5	2	4	1	49
Puerto Berrío	200	189	18	147	0	5	15	0	25
Puerto Nare	87	102	6	53	3	7	3	0	21
Yondó	91	152	22	42	2	2	3	0	36
Aguachica	84	141	38	24	0	2	4	0	31
El Banco	99	104	75	12	0	0	12	0	12
Bosconia	93	113	40	23	0	3	2	0	40
Fundación	151	167	120	17	0	4	3	0	16
Ciénaga	68	100	49	14	0	0	0	0	8
Totales	1.319	1.667	448	476	14	33	53	2	399



Entre las razones más recurrentes de las víctimas para acercarse a la Unidad Móvil de Atención y Orientación estuvo la posibilidad de presentar su declaración ante el Ministerio Público para solicitar así su ingreso al Registro Único de Víctimas. En total, fueron recibidas 448 declaraciones durante esta prueba piloto. En la imagen dos funcionarios de la Dirección de Justicia Transicional dictan uno de los talleres de orientación a las víctimas del conflicto del municipio de Aguachica (Cesar). Foto: Minjusticia.

Durante esta primera ruta se observa que el servicio más requerido en la Unidad Móvil es la asesoría para elevar Derechos de Petición ante instituciones del Estado y la presentación de declaraciones para el ingreso al Registro Único de Víctimas.

Asimismo, el equipo interinstitucional que atiende en la Unidad Móvil notó en esta primera etapa una deficiencia en el seguimiento de los procesos que realizan las víctimas con las entidades territoriales y una falta de suministro de información a las víctimas por parte de las mismas entidades.

Respecto de las preguntas más comunes que formulan las víctimas durante la atención en la Unidad Móvil están:

1. ¿Pueden pedir indemnización de nuevo cuando ya recibieron una indemnización?
2. ¿Pueden declarar por un hecho victimizante de un familiar, aunque este hecho ya haya sido pagado a la esposa o a los hijos?
3. ¿Por qué Acción Social no me da mi mercado?
4. ¿Aquí solo atienden a desplazados y no a víctimas?
5. A mí ya me dieron la indemnización pero yo necesito que me den más plata, porque solo me alcanzó para la casa, pero quiero ponerle la baldosa y el segundo piso.
6. ¿Si soy además víctima de la ola invernal me pagan dos veces?
7. Quiero que me saquen del núcleo familiar de mi papá, porque yo ya tengo otro hogar y quiero mi plata propia.
8. Si los Rastrojos y los Urabeños son paramilitares y todos lo sabemos, ¿por qué yo no puedo declarar por eso?
9. ¿Por qué me dicen en la Fiscalía que debo esperar a que alguien confiese el crimen en el proceso de Justicia y Paz para pagarme, si esa gente hizo todo lo malo y los testigos ya están muertos?, ¿cómo hago yo para que confiesen los muertos?
10. ¿Por qué le pagaron a mi hermano la muerte de mi sobrino y a mí no me pagaron la de mi hijo, si los mataron en las mismas circunstancias?
11. ¿Con ustedes mi proceso sí se logra o tampoco?

Con el fin de darle continuidad a esta estrategia, la Defensoría del Pueblo adelantó un convenio con la agencia de cooperación Chemonics para empezar la nueva ruta de atención en el centro y sur del país. Por ello se tiene contemplada la priorización de municipios en Antioquia, Meta, Tolima, Cauca, Nariño y la Guajira inicialmente.



Ratificando su compromiso con las víctimas del conflicto armado, el Ministerio de Justicia y del Derecho, acompañó el 28 de febrero de 2012 la instalación del Comité Distrital de Justicia Transicional, en Bogotá, el espacio encargado de desarrollar los planes de atención y reparación integral a las víctimas radicadas y registradas en la capital del país. En la fotografía, el director de Justicia Transicional, del Ministerio de Justicia, Miguel Samper Strouss; la directora de la Unidad Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, Paula Gaviria; y el Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro. Foto: Cortesía Alcaldía de Bogotá D.C.

LA DIRECCIÓN

en las regiones

12.

Buscando fortalecer los espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional en todo el país

Implementación de Comités departamentales de Justicia Transicional

Dentro de la nueva institucionalidad creada por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se les dio vida a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, un conjunto de representantes de entidades oficiales, de la fuerza pública, del Ministerio Público y de las víctimas, encargados de elaborar Planes de Acción a fin de lograr la asistencia, atención y reparación integral a las personas afectadas por el conflicto armado.

Estos espacios recogen las buenas prácticas que se han venido desarrollando en los departamentos y las regiones como las Mesas de Población Desplazada, las Mesas de Justicia y Paz, y las Mesas de Atención a Víctimas; de manera tal que estarán reunidas todas las instancias técnicas y políticas que intervendrán en la aplicación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Los Comités Departamentales de Justicia Transicional están integrados por el alcalde local o el gobernador, según sea el caso, los secretarios de Gobierno Salud, Educación y Planeación; la Policía, el Ejército, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, el ICBF, el Sena, un delegado de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y por supuesto las víctimas que, de manera organizada, podrán hacer sugerencias y proponer ideas para mejorar las políticas de atención.

Es así como dentro de los esfuerzos por regionalizar las medidas transicionales y dinamizar los canales de comunicación entre el Gobierno nacional y las administraciones locales, el Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con la Unidad Especial para la Atención a las Víctimas, realizaron las instalaciones de los Comités Territoriales de Justicia Transicional en 32 departamentos y 726 municipios, para que cumplan los siguientes objetivos:

1. Fortalecer las acciones de coordinación interinstitucional a nivel departamental para garantizar la atención, reparación a las víctimas y la desmovilización.
2. Generar estrategias interinstitucionales para el cumplimiento de las competencias de las entidades responsables de ejecutar y poner en marcha la Ley 1448 de 2011 y demás mecanismos de Justicia Transicional.
3. Implementar herramientas continuas de seguimiento y evaluación a la gestión que desarrolla cada una de las entidades e instituciones en la región, para la materialización de los lineamientos establecidos en el Comité de Coordinación Interinstitucional.

En otras palabras, el Comité Territorial de Justicia Transicional es el encargado de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo de cada municipio o departamento a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental y municipal; articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

Una Dirección de enlace y orientación a municipios y departamentos

De conformidad con el Decreto 4800 de 2011, se creó el *Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial para las políticas, planes, programas y proyectos*



Durante la instalación del Comité Distrital de Justicia Transicional, en Bogotá, el 28 de febrero de 2012, se hicieron presentes víctimas del conflicto armado, representantes de la cooperación internacional, del sistema de Naciones Unidas, organizaciones de Derechos Humanos, congresistas y funcionarios gubernamentales. Foto: Minjusticia.

que las entidades territoriales formulen, ejecuten, sigan y evalúen, relacionados con la prevención, asistencia, atención y reparación integral de todas las víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

En desarrollo de lo anterior, la Dirección de Justicia Transicional ha aunado varios esfuerzos que buscan apoyar a las entidades territoriales de la siguiente manera:

Planes de Desarrollo Territorial: en conjunto con las diferentes entidades que conforman el equipo interinstitucional, esta Dirección ha apoyado la elaboración y revisión holística y articulada de 761 planes de desarrollo municipales y departamentales para que en ellos sean incorporados los componentes de asistencia, atención y reparación, de acuerdo a las responsabilidades establecidas en la Ley 1448 de 2011 de las entidades territoriales de todo el país.

Contratación asesores territoriales: el Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), han desarrollado un programa de apoyo al proceso de formulación y construcción del Plan de Desarrollo Territorial en el componente de víctimas, así como el posterior diseño y elaboración del Plan de Acción Territorial para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, con el propósito de brindar el acompañamiento técnico que requieren las entidades territoriales para dicho fin.

Para este efecto, fueron contratados doce (12) asesores para diferentes departamentos del territorio nacional, encargados de brindar el acompañamiento a los siguientes municipios:

	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Apartadó
		Chigorodó
	Chocó	Carepa
		Riosucio
2	Bolívar	Arjona
		Soplaviento
		Turbaco
3	Boyacá	Chiquinquirá
		Duitama
		Paipa
		Sogamoso
		Tunja
4	Quindío	Montenegro
		Villamaría
	Caldas	Manizales
		Manzanares
		Marquetalia
5	Huila	Hobo
		Iquirá
		La Plata
		Nátaga
		Neiva
6	Casanare	Aguazul
		Chámeza
		Monterrey
		Tauramena
		Yopal

AVANCES Y RESULTADOS DE LA DIRECCIÓN DE JUSTICIA TRANSICIONAL

	Departamento	Municipio
7	Córdoba	Cereté
		Ciénaga de Oro
		Montería
8	Sucre	Coveñas
		Sincelejo
		Acacías
9	Meta	Castilla la Nueva
		Cubarral
		El Castillo
10	Putumayo	San Juanito
		La Llanada
		Linares
		La Unión
		Mallama
11	Tolima	Túquerres
		Colón
		Mocoa
		San Francisco
		Santiago
		Sibundoy
		Alvarado
12	Caldas	Fresno
		Honda
	Boyacá	Lérida
		Mariquita
	Santander	La Dorada
		Puerto Boyacá
		Cimitarra
		Puerto Parra
		Barrancabermeja
		Sabana de Torres
		Rionegro
		Bucaramanga
		Floridablanca
		Piedecuesta
		Girón
Lebrija		
Barbosa		
Socorro		
San Gil		
Landázuri		

Planes de Acción Territoriales

De esta manera, y siendo también coherentes con las disposiciones de la Ley de Víctimas, la Dirección de Justicia Transicional, en un esfuerzo conjunto con el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, elaboraron recomendaciones e instructivos para funcionarios de alcaldías y gobernaciones, de tal forma que se les facilitara diseñar los Planes de Acción posteriores a la confección de los Planes de Desarrollo.

Estos Planes de Acción Territorial (PAT) contemplan las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, los cuales deben ser elaborados por los departamentos, municipios y distritos para una vigencia de cuatro años en concordancia con los periodos de los mandatarios locales, y deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial.

En este sentido, los Planes de Acción Territorial son el principal instrumento para la implementación de programas, acciones y estrategias definidas en todos los niveles de gobierno. La adopción de los Planes de Acción Territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado por parte de las gobernaciones y alcaldías permite:

- i) Coordinar acciones de diferentes instituciones de manera armónica;
- ii) Comprometer recursos fiscales, logísticos e institucionales y,
- iii) Definir los mecanismos de seguimiento que facilitarán la evaluación y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las dificultades de las acciones implementadas.

Estrategia para la puesta en marcha de un programa de Reconciliación Nacional

El alcance de la Dirección de Justicia Transicional fue incluso más allá de la instalación de Comités y del acompañamiento a las entidades territoriales. Pensando en el bienestar de las víctimas del conflicto y de sus familias, esta dependencia del Ministerio de Justicia y del Derecho desarrolló una estrategia pensada en clave de reconciliación.



La Dirección de Justicia Transicional ha hecho presencia en todas las regiones del país gracias a estrategias y programas de asesoría a gobernaciones y alcaldías en el diseño de los planes de acción territoriales. Por ejemplo, la fotografía hace referencia a la marcha de víctimas del conflicto armado que tuvo lugar en el municipio de Necoclí (Antioquia), el 11 de febrero de 2012, y en la que por supuesto participó la Dirección. Foto: Minjusticia.

Fue así como la Dirección de Justicia Transicional realizó la consultoría con la Fundación para la Reconciliación en aras de definir los componentes básicos de un Programa Nacional para la reconstrucción del tejido social a través de centros de reconciliación. El reto será definir los mecanismos de implementación de los mismos teniendo como insumo esta consultoría que no solo identifica los contenidos sino las propuestas para ponerlos en marcha.

Así es como dentro del componente de reparación integral contenido en la Ley 1448 de 2011, se construyó la estrategia para la operación de los Centros de Reconstrucción del Tejido Social que se desarrollará a través de la confección de los lineamientos y herramientas para la operación de los Centros de Reconstrucción del Tejido Social.

La Dirección realizó un diagnóstico de la Justicia Transicional en general y de las medidas particulares para el contexto colombiano, y determinó los aspectos relevantes a incluir en el documento de política pública con miras a la reconciliación en las comunidades.

También se encuentra preparando la debida concertación con las entidades involucradas a fin de desarrollar el documento definitivo y empezar con el diseño de Plan de Acción para implementar la política.



Las mujeres han sido el segmento de la población más vulnerable en el marco del conflicto armado. Por tal razón, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras desarrolló medidas con enfoque diferencial para proteger sus derechos. En la imagen, una indígena wayú. Foto: Jesús Abad Colorado - Centro de Memoria Histórica.

IMPULSO A OTRAS LEYES:

de las Víctimas a los Victimarios

13.

Cumpliendo una de sus tareas fundamentales de formular, diseñar, implementar y hacerles seguimiento a políticas públicas para incentivar la desmovilización de los miembros de GAOML¹¹, garantizar su reinserción a la vida civil y fomentar la reconciliación nacional; la Dirección de Justicia Transicional participó en la creación de las siguientes normativas:

Ley 1424 de 2010 y Decretos Reglamentarios

Con ocasión de la declaración de inexecutable por parte de la Corte Constitucional del numeral 17 del artículo 2º de la Ley 1312 de 2009, se imposibilitó la aplicación del principio de oportunidad para los desmovilizados que no hubieren cometido crímenes internacionales.

En noviembre de 2010 el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria redactó el proyecto de ley *“por la cual se dictan disposiciones de Justicia Transicional que garanticen verdad, la justicia y la reparación a las víctimas desmovilizados de grupos*

¹¹ Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.

organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones”; esta iniciativa se convirtió posteriormente en la Ley 1424 de 2010.

En este punto, es necesario resaltar que la Dirección de Justicia Transicional realizó el correspondiente acompañamiento, asesoría y orientación en los debates en el Congreso de la República hasta la sanción presidencial de la ahora Ley 1424.

En el mismo sentido, frente a la reglamentación de la citada ley, esta Dirección ha desarrollado las siguientes actividades:

- i) Diseño, preparación y expedición Decreto Reglamentario para establecer el andamiaje jurídico y el procedimiento necesario para suscribir el Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación, mediante el cual los desmovilizados accederán a los beneficios de la Ley 1424 de 2010.

El objeto de esta tarea es reglamentar los procedimientos para la aplicación de la citada ley, en el marco de las competencias otorgadas a las instituciones involucradas, particularmente en lo atinente a la firma del Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación entre los desmovilizados y el Gobierno nacional.

Del mismo modo, busca establecer el marco reglamentario necesario para la verificación del cumplimiento de requisitos, tanto para la firma del Acuerdo como para la concesión de beneficios jurídicos, las gestiones ante la rama judicial para la solicitud de tales beneficios, y el debido seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos por parte de los desmovilizados.

Luego del proceso de concertación, fue expedido el Decreto 2601 del 19 de julio de 2011 “por el cual se reglamenta la Ley 1424 de 2010”.

- ii) Diseño, preparación y expedición del Decreto-ley que desarrolla las facultades excepcionales conferidas por el Congreso al Gobierno nacional en la Ley 1424 de 2010.

La Dirección de Justicia Transicional diseñó y socializó a las autoridades involucradas el proyecto de decreto “por el cual se crea La Misión de Contribución

al Esclarecimiento de la Verdad y la Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones”, con el objeto de ejercer las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno nacional por la Ley 1424, a efectos de determinar el órgano que sería responsable de recibir en entrevista a los desmovilizados que suscribieran el Acuerdo de Contribución a la Verdad mencionado anteriormente.

Luego de varias reuniones de concertación con las Altas Consejerías para la Seguridad y Defensa (encargada, además, de las funciones del Alto Comisionado para la Paz) y para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, y con el acompañamiento permanente de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, se sancionó el Decreto 2244 “Por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones” el día 20 de junio de 2011.

Marco Legal para la Paz

Por iniciativa del Gobierno nacional fue presentado ante el Congreso de la República en la legislatura que inició en julio de 2011, un proyecto de Acto Legislativo que buscaba darle vida a un nuevo artículo en la Constitución Política, que sirviera de base a posibles acuerdo de paz, y que garantizara a los colombianos la no repetición de los hechos atroces, la verdad y la justicia para las víctimas del conflicto armado.

Es así como este proyecto incorpora a la Constitución Nacional criterios de Justicia Transicional de carácter excepcional que serán aplicados única y exclusivamente a quienes participen de las hostilidades en el marco del conflicto armado interno.

Este acto legislativo tiene dos centros de gravedad: la posibilidad de la priorización de casos e investigaciones, que deja en manos del Fiscal General de la Nación una metodología que se ha utilizado en otros países exitosamente. Y, en segundo lugar, un proceso de selección para concentrar esfuerzos en aquellos que corresponden a los máximos responsables de los crímenes de lesa humanidad.

Es así como el 31 de julio de 2012 el Presidente de la República promulgó el Acto Legislativo 01 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de

justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

En esta reforma constitucional quedó establecido, entre otras disposiciones, que:

“Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.

“Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

“Una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones. El mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección (...)”¹².

De este modo quedaron hechas las bases constitucionales para eventuales procesos de paz con los grupos armados organizados al margen de la ley.

Reforma a la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz

En razón de que la ponencia para primer debate al proyecto de ley 096 de 2011 (mediante la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005) de iniciativa de la Fiscalía General de la Nación, fue presentada antes de que

¹² Artículo transitorio 66, Acto Legislativo 01 del 31 de julio de 2012.

el Ministerio de Justicia del Derecho radicara su proyecto de ley, se determinó presentar una enmienda total al proyecto de la Fiscalía respetando todo su articulado y enriqueciéndolo.

Fue así como la Dirección de Justicia Transicional incluyó de manera concertada con la Fiscalía y la Presidencia de la República, la ampliación del ámbito de aplicación temporal de la Ley 975 de 2005.

Fueron cuatro debates en el Legislativo tras los cuales, el 17 de octubre de 2012, fueron aprobadas las propuestas para reformar de manera sustancial la Ley 975 de 2005 conocida también como Ley de Justicia y Paz.

De este modo, con la ahora Ley 1592 del 3 de diciembre de 2012, se logró una reforma que articula esfuerzos del Estado para la reparación efectiva de las víctimas del conflicto, pues entre los cambios más relevantes, los congresistas avalaron las disposiciones que articulan esta norma con los mecanismos de justicia transicional existentes como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con el objetivo central de darles coherencia en beneficio de las víctimas.

Esta reforma contiene un elemento importante en cuanto a que aquellos postulados que cumplan los ocho años de privación de la libertad pueden aplicar a una medida sustitutiva de la pena de prisión siempre y cuando les hayan cumplido a las víctimas, hayan contado la verdad, hayan entregado los bienes y el juez garantice que van a seguir compareciendo al proceso de justicia y paz.

En todo caso será el Magistrado de Control de Garantías de Justicia y Paz quien valore si el postulado ha contribuido o no en el proceso para otorgarle o no la medida sustitutiva.

Además, se aprobaron normas que imponen un punto de corte en el tiempo a las solicitudes de postulación, determinando el 31 de diciembre de 2012 como fecha de cierre a esa posibilidad.

La reforma incluye también modificaciones en el enfoque investigativo por parte de la Fiscalía, de tal forma que ahora, por disposición legal, las investigaciones estarán dirigidas al esclarecimiento del patrón macrocriminal del

accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley a través de los criterios de priorización que fije la Fiscalía General de la Nación.

Con esto se busca esclarecer no solo quiénes perpetraron los crímenes sino las causas y contextos generadores del conflicto y de las violaciones cometidas. Los resultados de las investigaciones bajo este enfoque serán un aporte valioso para garantizar la no repetición de los hechos.

Asimismo, fueron aprobadas las propuestas para fortalecer los mecanismos de exclusión de los beneficios de la ley a los desmovilizados que incumplan las condiciones impuestas para aspirar al beneficio de la pena alternativa.

La reforma a la Ley 975 de 2005 también incluye normas que endurecen la persecución a los bienes en poder de los paramilitares desmovilizados. En este sentido, si aparece algún bien que el postulado no entregó durante un lapso de 40 años, que es la máxima condena que podrían recibir a través de la justicia ordinaria, se le revocará al postulado inmediatamente el beneficio de la pena alternativa de ocho años.

La reforma aprobada facilita la articulación e integralidad de los mecanismos de Justicia Transicional adoptados por el Estado. De esta manera los procesos de investigación judicial activarán e imprimirán celeridad al proceso de reparación administrativa dentro de la Ley de Víctimas, con carácter preferente a las víctimas constituidas como tales en el marco de la Ley de Justicia y Paz, sin necesidad de que se les someta a trámites administrativos adicionales.

Otras tareas de la Dirección de Justicia Transicional

La Dirección cuenta con un equipo humano especializado para darle trámite en el menor tiempo posible a los requerimientos que llegan diariamente al Ministerio de Justicia por parte de ex combatientes.

Cada mes es recibido en la Dirección de Justicia Transicional un promedio de 400 registros de todo tipo que deben surtir un trámite responsable y eficiente, entre los que se encuentran acciones de tutela a las que debe darse respuesta;

los derechos de petición y demás correspondencia relacionada con el otorgamiento de beneficios jurídicos a personas desmovilizadas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Frente a las solicitudes de postulación para acceder a los beneficios jurídicos enmarcados en la Ley 975 de 2005, este grupo estudia, tramita y proyecta las postulaciones individuales y colectivas de los desmovilizados ante la Fiscalía General de la Nación y que son presentadas oficialmente por el Ministro de Justicia y del Derecho.

En este punto en particular, entre el mes de agosto 2011 y septiembre de 2012, se tramitaron 253 solicitudes de postulación a la Ley de Justicia y Paz; de igual manera se han gestionado 77 solicitudes de indulto y 3.875 derechos de petición. En cuanto a fallos, tutelas e incidentes de desacato entre agosto de 2011 y septiembre de 2012 los trámites ascendieron a 744.



La Dirección de Justicia Transicional participó en el diseño del Decreto - Ley para pueblos indígenas respondiendo a las particularidades en las que deben aplicarse las medidas contempladas en el modelo de Justicia Transicional Colombiano. Foto: Jesús Abad Colorado - Centro de Memoria Histórica.

ELABORACIÓN DE MODELOS DE INFORMACIÓN

para mejorar la atención a las víctimas

14.

Desarrollo del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP)

Las entidades del Estado han recibido una responsabilidad compartida frente a la realización de labores tendientes a la búsqueda de la paz, el resarcimiento de los vejámenes cometidos contra las víctimas y la garantía de los derechos que les negaron a estas con ocasión del conflicto armado.

En este sentido, con el objetivo de fortalecer los espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional en todo el país, la Dirección de Justicia Transicional lideró la creación de un sistema de información compartida para el uso de todas las entidades que intervienen de una u otra forma en el procedimiento especial de que trata la Ley 975 de 2005, y otras normas en materia de justicia transicional.

Este modelo, llamado Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP) permite tener un completo registro de víctimas y el seguimiento y medidas tomadas caso por caso dentro de la aplicación de la Ley 975 de 2005. Asimismo, permite consultar de manera individual el histórico de medidas penales y administrativas adoptadas frente a cada uno de los ex combatientes postulados a esta norma.

De este modo se ha logrado recopilar la gestión de las entidades en relación con la totalidad de los actores del proceso y organizar los campos de información relacionados con el recaudo de hechos, la identificación de las víctimas y los responsables, la atención y protección brindada a las víctimas, la identificación y medidas cautelares sobre bienes, medidas de reparación a las víctimas, la sentencia impuesta si la hay y, el cumplimiento de la pena alternativa, entre muchas otras variables.

Al cierre de este balance, este Sistema se encuentra funcionando en 19 departamentos, concretamente, en las regionales de la Defensoría del Pueblo, una de las entidades beneficiadas. También se benefician la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura y el Fondo de Reparación a Víctimas.

La población beneficiada con esta herramienta incluye a las 352.000 (aprox.) víctimas registradas actualmente en el proceso de Justicia y Paz, y los funcionarios de las entidades que participan del mismo. Sin embargo, el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz, por su eficiencia y seguridad informática, está extendiendo sus servicios a más de 3.500.000 víctimas del conflicto armado al integrar toda la información del proceso de restitución de tierras despojadas.

El diseño de este sistema de información compartida permite integrar la información que surge de los procedimientos implementados tras la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Por ello, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha liderado la optimización y aprovechamiento de los módulos de información que pueden agilizar los requerimientos de las mismas víctimas y ahorrar recursos con una herramienta que reúne todos los datos derivados de la aplicación de mecanismos de transición.

Desde agosto de 2007, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han venido trabajando con las Instituciones involucradas, en la construcción de unos términos de referencia que den cuenta de las necesidades específicas de información. Este Sistema

de Información debe permitir a las Instituciones registrar y compartir entre sí las gestiones adelantadas en virtud de este proceso y debe ofrecer consultas consolidadas que permitan orientar a las víctimas desde cualquier entidad a la que acudan en busca de esta información; pero ante todo, debe establecer niveles de acceso para conservar la reserva del sumario.

Como meta para el año 2012 se planteó el desarrollo y pruebas de los diez primeros módulos del Sistema entre los que se encuentran los módulos de administración, personas, bienes, seguridad, parámetros, Ruta Única de Atención a Víctimas, y protección a víctimas y testigos.

El Sistema está compuesto por módulos funcionales, módulos de apoyo, módulos del proceso jurídico y bases de datos transversales, así:

Ruta Única de Atención a Víctimas

La Ruta única de atención integral a víctimas contiene los procedimientos y el protocolo establecido por el Subcomité de Atención Integral a Víctimas, seleccionados para sistematizar la atención a las víctimas en el marco del proceso de aplicación de la Ley 975 de 2005 y de la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con el proceso definido, la víctima se acerca a las instituciones que hacen parte de la ruta única de atención (centros regionales) y como solicitante de la atención se realiza su registro inicial y caracterización, asignándosele un número RUAV, que permite identificar a la persona, establecer un plan de trabajo y la activación de los diferentes procedimientos de acuerdo con los diferentes hechos victimizantes y la valoración de las necesidades de la víctima.

Protección a víctimas y testigos

Consiste en el registro, consulta y mantenimiento de las actividades realizadas que buscan proteger a las víctimas y grupos de población en condiciones de especial estado de indefensión y vulnerabilidad como las víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, según el Decreto 1737 del 19 de mayo del 2010.

Protección a predios y bienes inmuebles

Contempla el registro, consulta y mantenimiento de la bitácora de las actividades realizadas tendientes a proteger los derechos de propietarios, poseedores, tenedores, terceros de buena fe y/o todas las personas que tengan relación con predios y bienes inmuebles, y en particular, de los sujetos y grupos de población en condiciones de especial estado de indefensión y vulnerabilidad como las víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

Administración de bienes

Registro, consulta, mantenimiento y seguimiento de los datos administrativos, financieros, técnicos y jurídicos que, con referencia a la administración de los bienes, se efectúe a través del Fondo para la Reparación de las Víctimas y sus relaciones con los otros módulos del sistema.

Beneficios jurídicos

Permite registrar y consultar la información con los datos de personas desmovilizadas de los grupos armados al margen de la ley que solicitan los beneficios jurídicos que la normatividad colombiana les otorga. Y permite igualmente mantener la bitácora que registra las actuaciones que con motivo de la solicitud del beneficio se generen en las entidades gubernamentales correspondientes.

En cuanto a los módulos relacionados con el proceso judicial de la Ley de Justicia y Paz, y las bases de datos transversales, se diseñaron los siguientes:

Hechos

Registro y consulta de los datos de los hechos relatados por las víctimas, los narrados durante las sesiones de versión libre y/o los averiguados durante la investigación con sus circunstancias de tiempo y lugar en las que ocurrieron, así como el establecimiento de los vínculos entre personas (informantes, víctimas y/o presun-

tos responsables), bienes, organizaciones, trámite realizado ante otras entidades, las etapas en el proceso y sus relaciones con los otros módulos del sistema.

Gestión procesal

Registro, consulta y mantenimiento de una base de datos que lleva el registro histórico de todas las actividades realizadas en la fase administrativa, investigativa y de sentencia de la ruta jurídica de la Ley 975 de 2005. Esto contempla actuaciones previas al proceso, durante el proceso y posterior al proceso, para comprobar la veracidad de la información suministrada, establecer todos aquellos hechos de los cuales se tenga conocimiento dentro del ámbito de su competencia (Art. 17/Ley 975-05), y realizar el correspondiente seguimiento a la sentencia.

Base de datos de personas

Se emplea para el registro y consulta de datos básicos de identificación y contacto de personas naturales, jurídicas y sujetos colectivos, con datos específicos y sus relaciones con otras personas y la asistencia y medidas de las que ha sido objeto por cualquiera de las entidades.

Base de datos de bienes

Para el registro, consulta y mantenimiento de la información de bienes reclamados, ofrecidos o establecidos en investigación; donde se permita determinar su plena identificación y sus relaciones con otros bienes u otras entidades del sistema.

Base de datos de grupos armados

Para el registro y consulta de los datos básicos de identificación de cada grupo armado organizado al margen de la ley, las personas que lo integraron, sus miembros representantes, voceros, datos del acto de desmovilización mediante el cual entregaron las armas y sus relaciones con los otros módulos del sistema.



La Dirección de Justicia Transicional incluyó de manera concertada con la Fiscalía General de la Nación y la Presidencia de la República, propuestas para reformar la Ley 975 de 2005 conocida también como Ley de Justicia y Paz. Dentro de lo aprobado por el Congreso el 17 de octubre de 2012, se encuentran disposiciones que articulan esta norma con los mecanismos de justicia transicional existentes como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con el objetivo central de darles coherencia en beneficio de las víctimas. Foto: Jesús Abad Colorado - Centro de Memoria Histórica.

Base de datos de postulados

Para el registro y consulta de los actos de postulación, desde su inicio en el entonces Ministerio de Interior y Justicia, hasta su envío a la Fiscalía General de la Nación, de retiro de postulación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, acorde con la Ley 975 de 2005 y sus relaciones con los otros módulos del sistema.

El Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP), permite además aprovechar herramientas para consolidar y gestionar documentos, realizar análisis especializados, generar estadísticas, nutrir de materia prima las tareas de divulgación, realizar consultas y reportes, auditar procesos y ofrecer un mecanismo de información en línea seguro y efectivo.

CONSTRUYENDO UN SOLO LENGUAJE

para hablar de reconciliación

15.

Difusión, divulgación y herramientas de información sobre el modelo de Justicia Transicional colombiano

La Dirección de Justicia Transicional, en coherencia con la formulación de las políticas que le permitirán al país hacer tránsito hacia la reconciliación nacional, ha asumido con responsabilidad y compromiso la tarea de dar a conocer cuáles son todos aquellos mecanismos que nos permitirán lograr una paz estable y duradera.

En ese sentido, la divulgación de las herramientas de transición y de los derechos de las víctimas del conflicto armado no se ha quedado únicamente en los públicos obvios que serían quienes se viesen afectados directamente por normativas como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, por ejemplo.

El entorno internacional ha sido también un público objetivo para dar a conocer la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, absolver dudas y reparos frente a su contenido y frente a otras de las normas que conforman el modelo de Justicia Transicional Nacional. Por ello, la Dirección realizó precisos comentarios a los Informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que fueron posteriormente remitidos a través de la Cancillería.

Es así como frente a las tareas de divulgación la Dirección ha hecho lo siguiente:

Campaña de comunicación y socialización de la Ley de Víctimas

- La Dirección de Justicia Transicional adelanta una estrategia de divulgación de la Ley de Víctimas y sus contenidos, que incluye **talleres de capacitación** presenciales y virtuales (a miembros de la Fuerza Pública, alcaldes, gobernadores, representantes del Ministerio Público, periodistas, representantes de organizaciones de víctimas, representantes de la Rama Judicial, víctimas del conflicto y estudiantes universitarios). Al momento, han sido capacitadas 1.500 personas.
- También está implementando una **estrategia de comunicación** realizada con la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Unión Europea, con piezas impresas y radiales que emiten mensajes relacionados con la desaparición forzada, las medidas de protección, el enfoque diferencial y las rutas de atención a víctimas.
- De igual manera, se produjeron y realizaron **cinco comerciales de televisión** sobre los cinco componentes de las medidas de reparación integral a las víctimas (memoria histórica, rehabilitación, restitución de tierras, indemnización por vía administrativa, garantías de no repetición), que actualmente son emitidos en los canales públicos y en la página web del Ministerio de Justicia.
- Y para continuar con la tarea de divulgación esta Dirección, entre sus publicaciones, imprimió **13.000 cartillas** que compendian la Ley 1448 de 2011, así como los Decretos Reglamentarios 4800 de 2011 y 4829 de 2011, material que les fue enviado a los 1.103 alcaldes y a los 32 gobernadores del país.

Las tareas relacionadas con la difusión de la información que genera la Dirección de Justicia Transicional buscan crear condiciones sostenibles para la promoción de los Derechos Humanos lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional.

En este orden de ideas, se han desarrollado diversas campañas y actividades para difundir los derechos de las víctimas en un contexto de transición más integral, acogiendo una visión completa, holística y armónica que este Gobierno tiene del proceso de transición hacia el cual se dirige el país, y que integra todas las medidas que hasta ahora se han adoptado en materia de reparación integral a las víctimas en Colombia.

Campaña de medios

Esta campaña busca que más de cuarenta millones de colombianos sepan con precisión quiénes podrán beneficiarse con la Ley 1448 de 2011, cuáles son los derechos que tienen las víctimas, cuál es el proceso o la ruta que deben seguir para obtener los beneficios de la ley; y para evitar fraudes y alertar a las víctimas sobre la gratuidad de los procesos.

Se produjeron cinco comerciales de televisión para difundir los cinco pilares de la ley en materia de indemnización por vía administrativa, restitución de tierras, rehabilitación física y psicosocial, memoria histórica y garantías de no repetición.

En coordinación con la Presidencia de la República, se produjeron tres comerciales más de televisión, tres cuñas radiales, se creó la imagen de la Ley de Víctimas, se diseñó un plegable y una cartilla con los textos sugeridos por la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia. Estos comerciales y cuñas explican el logo, alertan sobre el posible fraude a víctimas y funcionarios, e informa sobre el objeto de reparación integral que contiene la Ley 1448 de 2011.

Esta campaña fue difundida en canales nacionales, regionales, comunitarios, señales internacionales de canales públicos y privados, radio, correo directo, internet, periódicos y revistas, tiendas de barrio, y telefonía móvil.

La campaña, como se dijo, estaba siendo coordinada por la Presidencia y en ella participaron el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Además, se realizó una segunda edición del ABC de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras para la elaboración de la primera pieza impresa (plegable) con información sobre la ley.

Se comenzó a nutrir un banco de fotografías sobre víctimas del conflicto armado para ilustrar la segunda edición de la cartilla de la Ley de Víctimas, un plegable, el afiche del Seminario Internacional y la página web de la ley.

Capacitación

Frente al tema de capacitación, la tarea ha sido instruir a víctimas, líderes de opinión, periodistas y multiplicadores naturales para que conozcan los contenidos y procedimientos establecidos en la Ley 1448 de 2011.

Se han desarrollado seis talleres dirigidos a periodistas, editores y jefes de redacción: al primero, que se realizó en Bogotá, asistieron periodistas de los principales medios del país y corresponsales de medios regionales e internacionales.

Los otros cinco han tenido lugar en Medellín, Marinilla, Apartadó, Ibagué y Cúcuta, en una tarea conjunta liderada por esta Dirección y que agrupa los esfuerzos del Centro de Memoria Histórica, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Atención a Víctimas, la Unidad Nacional de Protección, la Mapp/OEA, las entidades territoriales y el portal de noticias Verdad Abierta.

Este espacio pensado únicamente para periodistas, es un taller denominado “Reparación, justicia y memoria: el nuevo reto del periodismo colombiano” cuyo objetivo es abrir un diálogo sobre la nueva coyuntura política nacional que ubica a las víctimas y su reparación como eje central de la agenda nacional. Además, es la oportunidad para brindarles herramientas técnicas y teóricas sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), la Ley de Desmovilizados (Ley 1424 de 2010), y demás normatividad que conforma el modelo de Justicia Transicional colombiano.



El 25 de agosto de 2012 el Ministerio de Justicia y del Derecho, en alianza con la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA, dio inicio a la serie de talleres “Reparación, justicia y memoria: el nuevo reto del periodismo colombiano”, dirigidos a los medios de comunicación regionales. En esta estrategia participaron también la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral a Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, el Centro de Memoria Histórica, el portal de información Verdad Abierta y la Unidad Nacional de Protección. Foto: Minjusticia.

En este taller se realizan estudios de casos comparados que ilustran escenarios de manejo responsable de la información teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las personas que intervienen en procesos de restitución de bienes, por ejemplo, en los llamados Acuerdos de la Verdad, o en los procesos judiciales adelantados contra los victimarios.

Dentro de las tareas de capacitación que ha desarrollado la Dirección de Justicia Transicional, está la que tuvo lugar con un grupo de madres y familiares de personas asesinadas y presentadas como falsos positivos para explicarles por qué y de qué manera son beneficiarios directos de la Ley 1448 de 2011.

Asimismo, se realizó el Seminario Internacional “Desafíos para la Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia”, al

que asistieron 400 personas entre líderes, víctimas, representantes de la sociedad civil, ONG, autoridades locales, expositores nacionales y extranjeros.

La Dirección de Justicia Transicional, con el apoyo de la Alcaldía de Bogotá, el Archivo de Bogotá y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), desarrolló el Seminario Internacional “Desafíos para la Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado Interno en Colombia”.

Este evento tuvo lugar en Bogotá en las instalaciones del Archivo de Bogotá, desde el 5 hasta el 7 de octubre de 2011, y logró la meta primordial en el sentido de promover la discusión académica y técnica sobre la implementación de la Ley de Víctimas, con experiencias comparadas a nivel nacional e internacional.

El objetivo de este Foro fue presentar los problemas que podían derivarse de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, que establece medidas para la atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno.

Durante el foro, los aspectos que se discutieron se refirieron al concepto de víctima, su participación en todo el proceso de reparación, la reforma institucional y la justicia transicional, el enfoque diferencial, y las reparaciones individuales y colectivas, entre otros.

Se contó con la participación de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (Mapp/OEA), Centros de Atención a Víctimas de la Violencia y graves violaciones a Derechos Humanos, (CAVIDH); el Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ); el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep); Metrovivienda, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incodec); el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Archivo de Bogotá y con la participación de expertos internacionales provenientes de países como Chile, Estados Unidos, Perú, Paraguay, Australia, Mozambique, entre otros, quienes bajo cinco (5) ejes temáticos fueron punto de partida para la discusión de dichos temas entre asistentes, ponentes y moderadores.



Con invitados de Chile, Perú, Estados Unidos, Paraguay y por supuesto Colombia, tuvo lugar durante los días 5, 6 y 7 de octubre de 2011, el Seminario Internacional "Desafíos para la Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado Interno en Colombia", un espacio en el que fueron expuestos los contenidos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y en el que se debatió sobre los retos que enfrenta el Gobierno para implementarla. Foto: Minjusticia.

De igual manera, los funcionarios de la Dirección de Justicia Transicional, del Ministerio de Justicia, han participado en 16 eventos de ese tipo (foros, diálogos, charlas y conferencias) para explicar los contenidos de la Ley de Víctimas, en territorio nacional y extranjero.

Medios de Información

Durante este lapso, la Dirección de Justicia Transicional ha aprovechado los canales de información con los que cuenta el Ministerio de Justicia y la red de entidades públicas, para llegarle a una mayor cantidad de personas en todo el país con los mensajes definidos en la primera estrategia.



Para el director de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, Miguel Samper Strouss, "los periodistas y líderes de opinión juegan un papel fundamental no sólo en la divulgación de los contenidos de la Ley de Víctimas, sino también, y principalmente, en ejercer control y veeduría sobre su implementación, y de ese modo blindar el proceso a través de la visibilización de casos emblemáticos". La fotografía corresponde al taller sobre Justicia Transicional dictado a periodistas del oriente antioqueño el 1° de septiembre de 2012. Foto: Minjusticia.

Páginas web: Al aire se encuentran las páginas www.leydevictimas.gov.co (también tenemos el dominio www.victimasyrestitucion.gov.co) y www.minjusticia.gov.co en las que se difunde ampliamente información relacionada con iniciativas como la Ley de Orden Público (Ley 418 de 1997), el Régimen de Protección, Asistencia y Atención para la Población Desplazada (Ley 387 de 1997); el régimen de indemnizaciones administrativas del Decreto 1290 de 2008; la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, la Ley 1424 de 2010, o Ley de Desmovilizados, y la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), el Marco Jurídico para la Paz y la misma reforma a la Ley 975 de 2005.

Programa de Televisión: El Ministerio ha contado con el Programa de Televisión "Acceso MIJ", un noticiero en el que cada semana se transmiten notas periodísticas sobre los temas relacionados con las normas mencionadas.



La información relacionada con las políticas de Justicia Transicional que lidera el Ministerio de Justicia y del Derecho ha tenido la divulgación correspondiente en los programas institucionales de la entidad. En estos informes periodísticos las víctimas del conflicto armado han tenido un espacio privilegiado para plantear sus sugerencias, reclamos o experiencias, como en este caso, en el que aparece Elsy Gálván del municipio de Turbo (Antioquia). Foto: Minjusticia.

Publicaciones

Cartilla “*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*”, 3.000 ejemplares entregados a gobernadores, alcaldes, servidores públicos y víctimas del conflicto armado.

Cartilla “*Justicia Transicional: Aportes para construir un lenguaje unificado de transición en Colombia*”, 1.500 ejemplares entregados a gobernadores, alcaldes, servidores públicos y víctimas del conflicto armado.

Información y Prensa

La tarea de esta dirección es difundir en los medios de comunicación las gestiones y disposiciones oficiales que en materia de justicia transicional afectan



La estrategia de divulgación de todos los temas relacionados con el modelo de justicia transicional colombiano responde a las políticas y directrices dictadas por los voceros naturales del Ministerio de Justicia. En la fotografía, el viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, Farid Benavides, atiende a la prensa nacional. Foto: Minjusticia.

positivamente a las personas afectadas por el conflicto armado, y a la sociedad colombiana en su conjunto.

Registrados en una completa base de datos, más de 1.500 periodistas de Colombia y el mundo reciben en promedio un boletín informativo diario sobre los avances que en materia de justicia transicional desarrolla el país en su afán por restablecerles a las víctimas sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Información como los derechos de las víctimas, las obligaciones de los victimarios, las iniciativas del Gobierno para que cese el conflicto, es ampliamente difundida por el Ministerio de Justicia y del Derecho.



Medidas de tipo transicional como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras han sido divulgadas gracias a la gestión de la Dirección de Justicia Transicional, en espacios de amplia audiencia como el programa de "El Boletín del Consumidor".
Foto: Minjusticia.

Gracias a la constante figuración en los medios de la Dirección de Justicia Transicional, sus funciones y logros, el tema de la transicionalidad en el país es conocido, respetado y respaldado.

Igualmente, se coordinó con el administrador del espacio de televisión "El Boletín del Consumidor, para que se difunda por medio de este los principales contenidos de la Ley de Víctimas. También se coordinó para que en este espacio sea entrevistado el director de Justicia Transicional explicando los pormenores de la citada ley y como validador de la información que se entregue.



La Dirección de Justicia Transicional eleva la cometa de la Ley de Víctimas

Como parte de la estrategia de divulgación y socialización de la Ley de Víctimas, el Ministerio de Justicia y del Derecho hizo parte del equipo interinstitucional que diseñó la cartilla **Déjala Volar**, una adaptación de la mencionada ley en lenguaje de niños, niñas y adolescentes.

Tal como se expone en su presentación, esta cartilla es una herramienta pedagógica cuya lectura impulsa el restablecimiento de los derechos, la reparación integral y la garantía de un ejercicio efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas.

Según lo señaló en su momento la Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa Palacio, “el Ministerio de Justicia y del Derecho no escatima esfuerzos a la hora de divulgar y promocionar la correcta aplicación de la Ley de Víctimas. Tenemos la certeza de que en las nuevas generaciones se concentra la esperanza de la reconciliación nacional. Por ello es muy importante que los niños, niñas y adolescentes del país conozcan y entiendan esta ley, sepan que tienen derechos y que las consecuencias que el conflicto armado ha dejado en ellos van a ser reparadas”.



Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, de por lo menos cuatro millones de víctimas que se encuentran en los registros oficiales, 1.5 millones son niños y adolescentes, en su mayoría pertenecientes a familias en situación de desplazamiento. Asimismo, entre noviembre de 1999 y julio de 2012, el ICBF ha brindado asistencia integral a 4.955 niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados al margen de la ley.

Para el entonces director de Justicia Transicional, del Ministerio de Justicia, Miguel Samper Strouss, "hay que reconocer que infortunadamente nuestros niños han sufrido los rigores del conflicto armado, de ahí que se incorporará un capítulo especial para ellos en la Ley de Víctimas. Además, si las nuevas generaciones no son conscientes de la necesidad de reparar a las víctimas y buscar caminos para la paz, nunca podremos tener éxito en nuestro tránsito hacia la reconciliación".

El lanzamiento de esta cartilla fue oficializado en Armenia por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, en compañía de la Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa y otros altos funcionarios del Gobierno nacional.



La Ministra de Justicia y del Derecho Ruth Stella Correa, acompañada por el equipo de trabajo de la Dirección de Justicia Transicional, los Viceministros Farid Benavides Vanegas y Pablo Felipe Robledo y el Director de Justicia Transicional, Miguel Samper Strouss. Foto Minjusticia

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Carrera 9 No. 12C-10 - Bogotá, D. C. - Colombia

www.minjusticia.gov.co

www.justiciatransicional.gov.co

PBX (+57)(1) 444 31 00

