

Capítulo 3



La justicia *transicional* como modelo integral de aplicación territorial para la paz

Raúl Santacruz López¹

Resumen

El examen de las experiencias internacionales en materia de justicia para la paz conduce a concluir que el procedimiento a seguir en situaciones como las que hasta ahora ha debido enfrentar Colombia, con ocasión de los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, debe superar el ámbito de la legalidad penal y sus valoraciones jurídico-punitivas, pues su aplicación exige de contextualizaciones sociales, políticas, económicas y éticas que obligan a otorgar un tratamiento diferenciado a quienes se han sometido y van a someterse a la jurisdicción especial, con soluciones rápidas y eficaces, en pro de alcanzar una paz estable y duradera. La promulgación de la normatividad requerida para este proceso de terminación del conflicto armado interno, por lo menos en lo que al mayor grupo armado rebelde se refiere, implica la participación activa de todos los territorios del país para su adecuada implementación y desarrollo, motivo por el cual aquí se presentará una síntesis de ese modelo de justicia transicional, como contribución a su difusión, discusión y aplicación práctica.

Palabras clave: justicia transicional, jurisdicción especial para la paz, acuerdos de paz, víctimas, conflicto armado y penas alternativas.

Abstract

1 Abogado egresado de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Instituciones Jurídico-Penales de la misma universidad. Con estudios de maestría en Derecho Penal, Ciencias Criminológicas y Criminalísticas en la Universidad Externado de Colombia, Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Filosofía del Derecho y Doctor en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en la Universidad de Zaragoza, España. Juez Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá. Docente investigador de la Universidad Antonio Nariño y director del Grupo Interdisciplinario iustitia. Conferencista invitado en Congresos Nacionales e Internacionales y autor de diversos artículos científicos publicados. Correo electrónico: raul.santacruz@uan.edu.co, santacruzlr@gmail.com.

The examination of international experiences in the field of justice for peace leads to the conclusion that the procedure to be followed in situations such as those hitherto faced by Colombia, on the occasion of the Peace Accords signed between the National Government and the FARC-EP, must overcome the scope of criminal law and its legal-punitive assessments, since its application requires social, political, economic and ethical contextualizations, which oblige to grant different treatment to those who have submitted and are going to submit to the special jurisdiction, with quick and effective solutions, in order to achieve a stable and lasting peace. The enactment of the regulations required for this process of ending the internal armed conflict, at least as far as the largest rebel armed group is concerned, implies the active participation of all the country's territories for its proper implementation and development, which is why here will present a synthesis of this transitional justice model, as a contribution to its dissemination, discusión, and practical application.

Keywords: transitional justice, special jurisdiction for peace, peace agreements, victims, armed conflict and alternative penalties

La justicia *transicional* en el ámbito del actual proceso de paz

Es un hecho indiscutible que la guerra en Colombia ha dejado multiplicidad de víctimas no solo entre los militares, paramilitares y guerrilleros en contienda sino también entre la población civil. Una investigación realizada por el Grupo de Memoria Histórica (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] 2013, p. 32), indica que entre 1958 y 2012, del conjunto de muertes violentas ocurridas en el país, por lo menos 220 000 tuvieron su origen en el conflicto armado, y de ellas, el 81.5% fueron civiles.

De igual modo es lamentable el balance de la dimensión no letal que contiene el mismo informe, pues en materia de desplazamiento forzado estimó una población de aproximadamente 5 700 000 personas, cifra equivalente al 15% de la población colombiana (CNMH, 2013, p. 34). Los datos no pueden ser más reveladores de las terribles consecuencias del conflicto: entre 1985 y 2012, cada hora fueron desplazadas 26 personas y cada 12 horas fue secuestrada una persona; mientras que en el período 1996-2005, cada día, un civil o un militar fueron víctimas de las minas

antipersonal. De este modo, las cifras no paran: para el 30 de junio de 2020 el número de víctimas del conflicto armado se cuantifica en 9 031 048 en las estadísticas del Registro Único de Víctimas (RUV, 2020).

Si se analizan otros fenómenos no menos graves del conflicto, como el reclutamiento ilícito de menores de edad, las desapariciones forzadas, la violencia sexual y de género como instrumento de guerra, los despojos y extorsiones, los ataques a bienes civiles y sabotaje, así como las acciones de terrorismo, las cifras suministradas por la misma fuente últimamente citada contribuyen a revelar un panorama de horror que solo esas situaciones bélicas de demencial actividad pueden generar en el sentimiento humano, pues la entidad, además revela un total de 11 286 122 hechos victimizantes (RUV, 2020).

Entendiéndose por estos hechos, inicialmente, los 13 siguientes: abandono o despojo forzado de tierras, acto terrorista, amenaza, confinamiento, delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, desaparición forzada, desplazamiento forzado, homicidio, lesiones personales física y psicológicas, minas antipersonales, pérdidas de bienes o inmuebles, secuestro y tortura (Ley 1448, art. 286.3 y Decreto 4800 de 2011).

Frente a esta lamentable perspectiva de pavor y de sangre surge la justicia *transicional*, no como un remedio eficaz y milagroso para el problema, sino como una alternativa viable y segura de alcanzar una paz estable y duradera mediante la reconciliación social. En palabras de Aureli y De Waal (2000, p. 6), desde el mundo natural: “*reconciliation*, that is, a friendly reunion between former opponents soon after an aggressive conflict” (“reconciliación, es decir, una reunión amistosa entre previos oponentes poco después de un conflicto agresivo”), noción que identifica la reconciliación como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Estos mismos autores también reiteran en otro aparte:

...reconciliation, that is, postconflict friendly interaction between former opponents. This process allows parties who recently engaged in hostilities to resume cooperation on which survival may depend. It is therefore assumed that reconciliation is most typical of cooperative, or valuable, relationships” (“reconciliación, es decir, interacción amistosa posterior al

conflicto entre antiguos oponentes. Este proceso permite a las partes que recientemente participaron en hostilidades reanudar la cooperación de la que puede depender la supervivencia. Por lo tanto, se supone que la reconciliación es más típica de las relaciones cooperativas o valiosas”). (p. 173)

La justicia *transicional*, en tal contexto y aceptando la definición dada por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (2009), es:

Una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos, estas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros, pueden tener lugar después de muchas décadas. (párr. 1)

En el caso colombiano, llevado a la práctica a través del proceso de reincorporación de alzados en armas de los últimos años, esta concepción condujo a establecer que con la promulgación de la Ley 975 de 2005, conocida como “Ley de justicia y paz”, se quiso facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, provocando la desmovilización de más de 36 000 paramilitares, integrantes de las Autodefensa Unidas de Colombia-UAC (CNMH, 2015, p. 221).

Se destaca, asimismo, que con esa ley se introdujo el concepto de “alternatividad” como un beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa concedida por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización (Ley 975, art. 3), caso en el cual el *quantum* de la pena privativa de la libertad no sería inferior a 3 años ni superior a 8, “tasada de acuerdo con la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos.” (Ley 975, art. 29). Cumplida esta pena alternativa se adquiere el derecho a la libertad a

prueba, por un término igual a la mitad de la pena alternativa que le ha sido impuesta, para concluir con la extinción de esta luego del período de prueba y cumplidas las demás obligaciones asignadas.

Además, respecto de las víctimas, esa misma ley consideró como tales a las personas que “individual o colectivamente hubieran sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales”, realizadas por miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, incluyendo al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, así como a los miembros de la fuerza pública en iguales condiciones, o cuando a la víctima directa se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida (Ley 1592, art. 2).

De acuerdo con la Unidad Investigativa del diario El Tiempo (19 de octubre de 2016), las cifras con las que se ha querido medir la eficacia del proceso de justicia y paz, creada durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez para investigar y sancionar los delitos más graves cometidos por los paramilitares, indican que entre el 2003 y el 2006 se desmovilizaron 31 671 paramilitares y que entregaron 18 000 armas. De estos, menos de 3000 enfrentaron procesos ante esta jurisdicción, con el resultado, a 2014, de 18 sentencias condenatorias contra 50 de ellos.

El panorama actual en la jurisdicción de Justicia y Paz, a la que se le había dado una vigencia inicial de ocho años (2006-2014), es que aún se requiere de un plazo de unos años más para lograr su cometido. De los 312 611 delitos (170 000 homicidios) que, según las denuncias de las víctimas, fueron cometidos por los grupos paramilitares, solo hay condenas por 22 880, y rumbo a la misma decisión hay otros 42 000 casos en los que exparamilitares han reconocido su responsabilidad. En cuanto a las víctimas, han sido reconocidas como tales 166 276, cifra equivalente al 43% del total de 386 413 reportado.

En 2020, cuando la Ley de Justicia y Paz alcanza 15 años de vigencia, y ha investigado innumerables crímenes de sistema cometidos por integrantes de grupos armados ilegales como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), las

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) se afirma que “los tribunales de Bogotá, Medellín y Barranquilla han emitido 66 sentencias, condenado a 642 postulados y juzgado 13 036 hechos, y que se reportaron 71 339 víctimas y las indemnizaciones superaron \$812 000 millones” (El Colombiano, 04/01/2020).

La propuesta consiste en incluir, en la noción de “crimen”, también a esta clase de violaciones jurídicas, no menos —e, incluso, generalmente más— graves que aquellas violaciones que son perseguidas por el derecho penal:

Se trata de aquellas que propongo denominar crímenes de sistema y que consisten en agresiones y violaciones de los derechos de los pueblos cometidas a través del ejercicio descontrolado de los poderes globales —políticos, económicos y financieros— y del desarrollo anárquico del capitalismo. (Ferrajoli, 2019, p. 39)

El Marco jurídico para la paz

La gestión del presidente Juan Manuel Santos Calderón, dirigida desde su posesión, el 7 agosto de 2010, a procurar la paz en el país, dio lugar a una serie de cambios legislativos, debiéndose destacar entre ellos el acto legislativo 01 de 2012, con el cual se introdujo el artículo 66 transitorio a la Constitución Política, reforma conocida como “Marco jurídico para la paz”, con la cual fue autorizada la emisión de una ley estatutaria dirigida a establecer algunos instrumentos excepcionales de justicia transicional, de carácter judicial o extrajudicial, con la finalidad de facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de una paz estable y duradera “con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos” y con la intención adicional de garantizar “en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”.

También se autorizó la creación de una Comisión de la Verdad y facultó al Fiscal General de la Nación para determinar “criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal”. Introdujo así los conceptos de *priorización* y *selección*, con los que, a decir de Gómez (2014), como un “umbral mínimo exigible tanto al Estado como a los miembros del Secretariado de

las FARC, definen en qué supuestos y con qué criterios es posible priorizar unos delitos respecto de otros y si es posible centrar la investigación penal exclusivamente en los máximos responsables de los crímenes (p. 35).

Así mismo, se agregó a la Carta Política el artículo 67 transitorio, en el que se dispuso que una ley estatutaria definiría cuáles delitos podrían ser considerados conexos al delito político, “crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática”, para efectos de impedir la participación en política de quienes fueran condenados por ellos, artículo transitorio que, atendiendo a los cuestionamientos hechos por los representantes de las FARC desde el inicio de las conversaciones y como consecuencia de lo finalmente acordado, fue derogado por el Acto Legislativo 01 de 2017, que también modificó el artículo transitorio 66 de la misma Carta.

El Código de Procedimiento Penal (Ley 906, 2004), establece que existe conexidad en los siguientes casos:

1. El delito haya sido cometido en coparticipación criminal; 2. Se impute a una persona la comisión de más de un delito con una acción u omisión o varias acciones u omisiones, realizadas con unidad de tiempo y lugar; 3. Se impute a una persona la comisión de varios delitos, cuando unos se han realizado con el fin de facilitar la ejecución o procurar la impunidad de otros; o con ocasión o como consecuencia de otro; y 4. Se impute a una o más personas la comisión de uno o varios delitos en las que exista homogeneidad en el modo de actuar de los autores o partícipes, relación razonable de lugar y tiempo, y, la evidencia aportada a una de las investigaciones pueda influir en la otra. (Art. 51)

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Finalizando el año 2016, en el marco de las conversaciones realizadas entre los negociadores del gobierno y las FARC en La Habana (Cuba), se convino la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, con funciones judiciales y como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRNR), acuerdo que se concretó en el Acto legislativo 01 de 2017, en este Acto Legislativo 01 de 2017, emitido por el Congreso

en ejercicio del Procedimiento legislativo especial para la paz, establecido a través del Acto Legislativo 01 de 2016, conocido como “Acto Legislativo para la Paz” o “*Fast-track*”, se determinó que el Sistema Integral estuviera compuesto por los siguientes mecanismos y medidas:

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición. (Art. transit. 1, parág. 1)

Se aclaró que este sistema tendría un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado.

Acatando las más caras aspiraciones de la justicia transicional, se señala expresamente en el Acto Legislativo de 2017 que el Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos, que debe existir una verdad plena sobre lo ocurrido, y que la responsabilidad por parte de todos los que participaron en el conflicto y se vieron involucrados en graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, destacando que “en esta forma de administración de justicia se hará especial énfasis en las medidas restaurativas y reparadoras, sin limitarse de manera exclusiva a la retribución punitiva, atendiendo prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas” (art. transitorio 5).

El nuevo modelo de justicia, incluido en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, publicado el 24 de noviembre de 2016, incluye en el punto 5 el Acuerdo sobre las víctimas del conflicto y en el 5.1.2 el componente de Justicia, dentro del cual define los principios básicos del SIVJRNR; los contenidos, alcances y límites de las amnistías, indultos y otros tratamientos especiales; y el procedimiento, órganos y sanciones del Sistema. A partir de esto surgió la inquietud práctica de cómo “judicializar” a los miles de desmovilizados

sometidos a sus trámites, de cómo satisfacer las pretensiones de los también millares de víctimas y de cómo lograr que esa situación de conflicto y violación de derechos humanos no vuelva a repetirse.

Es claro que la primera respuesta se concretó a través del Acto Legislativo 01 de 2017, emitido con el propósito de definir el SIVJRNR y de sentar las bases de la justicia transicional que habrían de establecer y aplicar los magistrados del Tribunal Especial para la Paz. Empero, alcanzar los objetivos señalados involucra tener en cuenta la cuestión del tratamiento diferenciado para los actores del conflicto armado interno que se sometan a este sistema de justicia, las medidas alternativas de ejecución penal, las amnistías e indultos y la intervención de los líderes guerrilleros en política, asuntos derivados de los temas del Acuerdo de Paz.

Respecto de la Jurisdicción Especial para la Paz, precisa el Acuerdo (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, 144), que ejercerá sus funciones de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia y en especial respecto de aquellas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o graves violaciones a los Derechos Humanos (DD. HH); asimismo, prevé la forma como deberán ser dirimidos los conflictos de competencia que se susciten; y define los delitos de su competencia:

Son delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, aquellas conductas punibles donde la existencia del conflicto armado haya sido la causa de su comisión, o haya jugado un papel sustancial en la capacidad del perpetrador para cometer la conducta punible, en su decisión de cometerla, en la manera en que fue cometida o en el objetivo para el cual se cometió. (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, 144)

De igual forma, establece un plazo de 10 años para presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación a partir de su efectiva entrada en funcionamiento, el 15 de enero de 2018 (JEP, 2018, Res. 001), y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, 144). El Acto Legislativo es más puntual en este aspecto, pues además de indicar que esta jurisdicción especial conocerá de forma exclusiva de las conductas señaladas en el

acuerdo de paz cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016 y que solo se aplicará a los combatientes de los grupos armados al margen de la ley que suscriban un acuerdo de paz con el gobierno, precisa como sus objetivos:

- Satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia;
- Ofrecer verdad a la sociedad colombiana;
- Proteger los derechos de las víctimas;
- Contribuir al logro de una paz estable y duradera; y
- Adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas.

Agrega, además, que la JEP tendrá competencia respecto de las personas condenadas, procesadas o investigadas, por su pertenencia a las FARC-EP, en providencias dictadas antes del 1° de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado entregado por el grupo rebelde. Y, autoriza la emisión de una ley para:

- Definir las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas, pudiendo la JEP evaluar en cada caso ese vínculo.
- Determinar en qué casos y bajo qué circunstancias corresponderá a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de *conservación y financiamiento de plantaciones* (Ley 599, art. 375), *tráfico, fabricación o porte de estupefacientes* (art. 376) y *destinación ilícita de muebles o inmuebles* (art. 377) cometidos por aquellos sobre los cuales la JEP tendría competencia.
- Regular los principios, organización, competencias, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones, según lo convenido en el Acuerdo Especial para la Paz.

El 18 de julio de 2018 se expidió la Ley 1922, por medio de la cual se adoptaron unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz, y en junio de 2019 la Ley 1957, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, en la que en desarrollo

del precepto constitucional fueron definidos los criterios interpretativos (atendiendo además al A.L. 02 de 2017), la naturaleza, objeto y principios de la jurisdicción, los tratamientos especiales diferenciados para agentes del Estado, la competencia material y personal, la estructura general, gobierno y administración de la jurisdicción especial para la paz, régimen contractual, laboral y disciplinario, y presupuesto, sanciones, recursos y acciones, extradición y otros asuntos, dotando a este importante componente del SIVJRN, de una normatividad específica reguladora de su funcionamiento.

La implementación de una política pública en materia de justicia transicional en las entidades territoriales

La demanda de verdad, justicia, reparación y no repetición implicó la adopción de un procedimiento a seguir en las regiones para la recolección y análisis de la información derivada de la política pública establecida, con miras a procurar una paz sostenible y duradera en los territorios. Este procedimiento debe consistir en un protocolo diseñado a partir de las experiencias reportadas en la aplicación práctica de las disposiciones legales que reglamentaron el funcionamiento de las Comisiones y Subcomisiones para la Justicia Transicional y debe estar orientado a convocar a los actores institucionales y comunitarios para el diseño de iniciativas encaminadas a procurar la construcción de la paz.

El marco jurídico para la paz, centrado en el conjunto de normas jurídicas identificadas como referentes normativos de la justicia transicional, implica, en forma similar a la prevista en la Ley 975 de 2005, el cumplimiento de algunas funciones territoriales por parte de las **alcaldías y gobernaciones**, como expresamente se reseña por la Comisión Nacional Ministerio Público para la Justicia Transicional (2015), mediante el cumplimiento de las siguientes funciones determinadas por los lineamientos de la ley de víctimas, establecidos con la finalidad de cumplir los objetivos del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las mismas:

- Limitado inicialmente al año siguiente a la promulgación de dicha ley, generar estrategias de seguridad pública dirigidas a prevenir la vulneración de los derechos de las víctimas o los de

sus representantes, así como los de servidores públicos que los asesoren o apoyen en tales actividades, garantizando su protección y seguridad (art. 31 y 174).

- Se prevé, entonces, que, con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a los correspondientes planes de desarrollo y al Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, se les preste asistencia de urgencia, gastos funerarios y complementar las medidas de atención y reparación integral.
- Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a la Constitución y la ley, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
- Atendiendo las órdenes y directrices del presidente de la República y con el apoyo de la Policía Nacional, garantizar la seguridad y protección de las víctimas.
- Elaborar y ejecutar planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas por hechos victimizantes ocurridos antes del 01/01/1985, entre otros.
- Dirigir la realización, en su jurisdicción, de censos de las personas víctimas de desplazamientos forzados afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes (art. 48).
- Evaluar, en los plazos fijados en la ley, las condiciones de vulnerabilidad manifiesta en que puedan encontrarse (art. 68), en lo posible, con el apoyo de la UARIV y las personerías municipales.
- Con la coordinación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas y la materialización de las garantías de no repetición, en la implementación de planes de acción para la ejecución de los programas territoriales y su seguimiento (art. 173).

- Aplicar un protocolo de participación efectiva que permita la participación efectiva de las víctimas, garantizando que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas las decisiones proyectadas, otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones (art. 194).

La necesidad de satisfacer las pretensiones de justicia de las víctimas condujo a la expedición de la Ley 1448 (2011) o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, dirigida a implementar un programa de reparación integral y la restitución de tierras para los afectados con el conflicto armado, disposición a través de la cual fueron creados: la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Art. 153, 166 y ss), la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Art. 76, 171 y ss) y el Centro de Memoria Histórica (Art. 144, 146 y ss), este último creado con la función de llevar los archivos sobre violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

A partir del mencionado “Protocolo para la aplicación de la herramienta de seguimiento a la implementación de la política pública en materia de justicia transicional para entidades territoriales”, como ejemplo práctico del desarrollo de la ley de víctimas y demás disposiciones legales pertinentes, se observa la importancia de la articulación entre la nación y el territorio en los ámbitos local, departamental o regional, respecto de la garantía de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos (DD. HH.) y de infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) en el cumplimiento de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

La política pública de víctimas incluye la prestación de servicios de educación; salud; cultura; agua potable y saneamiento; vivienda; servicios públicos domiciliarios; transporte; deporte; recreación; desarrollo económico y agropecuario; ambiente sano; prevención y atención de desastres; fomento del empleo, entre otros, que deben realizarse siguiendo la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales.

No puede ser de otra manera porque “el SIVJRNR debe contar con un enfoque territorial que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población. Esto implica que, necesariamente, las entidades territoriales y los mecanismos del sistema deberán articular sus competencias y capacidades” (Comisión Colombiana de Juristas, 2019, p. 55).

Esa articulación implica seguir algunos pasos para un eficiente aprovechamiento de las oportunidades que genera, y que con serio fundamento son presentados en la obra de la Comisión Colombiana de Juristas: el primero, de definición de la presencia territorial de los mecanismos del SIVJRNR y la ubicación de los funcionarios y colaboradores necesarios en el territorio, con la activa participación de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales; el segundo, del conocimiento por los funcionarios públicos y los colaboradores de las entidades territoriales, del funcionamiento, el propósito y las características de los mecanismos del SIVJRNR y de los deberes del Estado respecto de los derechos de las víctimas, al igual que la divulgación y socialización del funcionamiento del sistema con las víctimas, quienes podrán acudir ante las autoridades locales para plantearles sus inquietudes; el tercero, referente a las contribuciones que pueden hacer las entidades territoriales para el funcionamiento de los mecanismos del sistema, en ese propósito asignado a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, de “promover la convivencia en los territorios para la garantizar la no repetición”; el cuarto, la vinculación de las entidades territoriales en la aplicación de las medidas necesarias para el enfoque psicosocial en la atención de las víctimas; el quinto, las diversas instancias de articulación y coordinación y coordinación interinstitucional y la aplicación de planes, programas y políticas, vinculados a las entidades territoriales; y el sexto, la aplicación del principio de armonización entre las competencias de las entidades territoriales y las normas de funcionamiento y desarrollo del SIVJRNR (Comisión Colombiana de Juristas, 2019, pp. 72-79).

En cuanto al desarrollo práctico de la justicia transicional en las entidades territoriales, muy plausible resulta el Modelo de gestión territorial para la paz, la reconciliación y la convivencia en el Valle del Cauca, propuesto

por la gobernación del departamento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018), que se propone en un esquema que consta de 7 componentes:

- i. Nueva arquitectura institucional y comunitaria para la paz y la implementación del acuerdo, con fortalecimiento de las capacidades institucionales y construcción y/o fortalecimiento de las capacidades sociales y comunitarias;
- ii. Restitución de derechos y reparación a las víctimas del conflicto, con fortalecimiento de los espacios de participación y autogestión e implementación efectiva de la política pública;
- iii. Reincorporación, reconciliación, seguridad y justicia, con Justicia Restaurativa y Convivencia, seguridad y reincorporación comunitaria de excombatientes en el campo y en la ciudad;
- iv. Territorios sostenibles y productivos para la paz, de Reforma Rural Integral en el territorio, con fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales y productivas de las administraciones territoriales y de las comunidades afectadas por el conflicto, y fortalecimiento de las capacidades territoriales para la gestión ambiental y el ordenamiento territorial;
- v. Fortalecimiento de la democracia, con otorgamiento de los derechos y garantías para el ejercicio de la actividad política, fortalecimiento de los movimientos y organizaciones sociales para la participación directa y promoción de nuevos liderazgos políticos para la convivencia y la sostenibilidad de la paz territorial;
- vi. Comunicación, educación y cultura para la paz, con fortalecimiento de las capacidades de la Gobernación, de las entidades del orden departamental y de las entidades municipales para la formulación e implementación de una estrategia de Educación y Cultura para la Paz, fortalecimiento de las capacidades institucionales para difundir y arraigar en la población vallecaucana la memoria histórica, la identidad cultural y la cultura, y fortalecimiento del papel de los medios de comunicación institucionales y comunitarios en la promoción de la Paz, la Convivencia y la Reconciliación; y

- vii. Garantía de derechos humanos, con promoción y protección, y defensa y garantía, de los mismos.

La justicia transicional, tomada como modelo integral de aplicación territorial para la paz y de consolidación de la integración de mecanismos novedosos en los ámbitos nacional e internacional, y como resultado de la implementación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en las entidades territoriales, de conformidad con los contenidos en la Ley 1448, el decreto 4800 de 2011 y el documento Conpes 3726.

Al seguir los parámetros establecidos en los artículos 287 y 288 de la Constitución Nacional, constituye una excelente oportunidad de demostrar la importancia y trascendencia del trabajo armónico y coordinado entre las autoridades del nivel nacional y las de los niveles locales, departamentales y regionales, orientados por esos principios de interacción que orientan su actividad y que ahora están dirigidas a remediar el efecto más nocivo de esas décadas de violencia que, sin buscarlo, han tenido que padecer muchos habitantes del país, el de los hechos victimizantes que la han diezmado, desplazado y oprobado.

Conclusión

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creado a través de la Ley 1448 (arts. 159 y 161), quedó conformado por el conjunto de entidades públicas del nivel nacional y territorial, así como por las demás entidades públicas y privadas encargadas de desarrollar las acciones dirigidas a la atención integral de las víctimas y a garantizar la reparación efectiva y eficaz del daño sufrido.

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional, regulados en esa misma ley (2011, art. 173), fueron encargados de coordinar las acciones con las entidades del Sistema en el orden departamental, distrital y municipal para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y su inclusión con inversión social como población vulnerable, así como las medidas dirigidas a materializar las políticas, planes y estrategias relacionados con el desarme, la desmovilización y la reintegración.

También dispuso que dentro del año siguiente a su promulgación (art. 174), las entidades territoriales debían diseñar e implementar programas de inversión, protección, atención y reparación integral a las víctimas, con cargo a los recursos presupuestales y respetando los lineamientos de sus correspondientes planes de desarrollo, debiendo cumplir, primordialmente, entre otras, las obligaciones establecidas en favor de las víctimas del conflicto armado.

Construir espacios adecuados para la paz también implica diseñar colectivamente un proyecto de nación que potencie los elementos que nos unen y debilite aquellos que nos dividen; el discurso de la paz no es exclusivamente político, la paz no es propiedad, ni responsabilidad de un partido, o de una ideología, o de un grupo armado, o del gobierno. La paz es un derecho de los pueblos, un valor humano universal y fundamental; en este sentido, todos los asociados tenemos la responsabilidad de esforzarnos por contribuir al propósito de la paz (Bustos M, J. L, 2015, p. 13).

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá: Gacetas Asamblea Constituyente.
- Aureli, F. y De Waal, F. B. M. (2000). Natural Conflict Resolution [Resolución natural de conflictos]. Berkeley. University of California Press.
- Bustos M, J. L. (2015). Justicia para tiempos de paz. En Justicia Transicional: paz y posconflicto. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional–ICTJ (2009). ¿Qué es la justicia transicional? <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). Desmovilización y reintegración paramilitar: Panorama posacuerdos con las AUC. Bogotá: CNMH, Dirección de Acuerdos de Verdad.
- Comisión Nacional Ministerio Público para la justicia transicional (2015). Protocolo para la aplicación de la herramienta de seguimiento a la implementación de política pública en materia de justicia transicional para entidades territoriales. Bogotá (Colombia): Consultoría para el fortalecimiento de las comisiones nacional y regionales del Ministerio Público para la justicia transicional.

- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2012 (31 de julio). 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. D.O. 48.508 de 31 de julio de 2012.
- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2016 (7 de julio). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. D.O. 49.927 de 7 de julio de 2016.
- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2017 (04 de abril). Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. D.O. 50.196 de 4 de abril de 2017.
- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 02 de 2017 (11 de mayo). Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera. D.O. 50.230 de 11 de mayo de 2017.
- Congreso de Colombia. Ley 599 de 2000 (24 de julio). Por la cual se expide el Código Penal. D.O. 44.097 de 24 de julio de 2000.
- Congreso de Colombia. Ley 906 de 2004 (31 de agosto). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. D.O. 45.658 de 1 de septiembre de 2004.
- Congreso de Colombia. Ley 975 de 2005 (25 de julio). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. D.O. 45.980 de 25 de julio de 2005.
- Congreso de Colombia. Ley 1448 de 2011 (10 de junio). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. D.O. 48.096 de 10 de junio de 2011.

- Congreso de Colombia. Ley 1592 de 2012 (3 de diciembre). Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005. D.O. 48.633 de 3 de diciembre de 2012.
- Congreso de Colombia. Ley 1922 de 2018 (18 de julio). Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. D.O. 50.658 de 18 de julio de 2018.
- Congreso de Colombia. Ley 1957 de 2019 (6 de junio). Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. D.O. 50.976 de 6 de junio 2019.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012). Documento Conpes 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Diario El Colombiano (4 de enero de 2020). 15 años de Justicia y Paz: avances en reparación y deudas en justicia. Medellín. <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/justicia-y-paz-sus-resultados-en-20-anos-de-historia-DF12241626>
- Diario El Tiempo (19 de octubre de 2016). Justicia para los ‘paras’, a mitad de camino luego de once años. Bogotá. <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/avance-de-la-ley-de-justicia-y-paz-con-los-paramilitares-36010>
- Ferrajoli, L. (2019). Los crímenes de sistema y el futuro del orden internacional. Trad. Nicolás Guzmán (UBA). La Plata (Argentina): Revista Derechos en Acción Año4/No. 12, invierno 2019, 27-47. DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e299>.
- Gobernación del Valle del Cauca y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–PNUD (2018). Modelo de gestión territorial para la paz, la reconciliación y la convivencia en el Valle del Cauca, propuesto por la gobernación del departamento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cali: Secretaría de Paz Territorial y Reconciliación.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La Habana, Cuba: Mesa de Conversaciones, 24 de noviembre.

- Gómez Isa, F. (2014). Justicia, verdad y reparación en el proceso de paz en Colombia. En Derecho del Estado No. 33, julio-diciembre de 2014, pp. 35-63. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Grupo de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH.
- Jurisdicción Especial para la Paz – JEP. (2018). Resolución 001 de 15 de enero. Por la cual se fija la fecha de apertura al público de la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá. <https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Resoluci%C3%B3n%20001%20de%202018%20Apertura%20al%20P%C3%ABlico.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz – JEP. (2020). Acuerdo ASP 001 de 2 de marzo. Por el cual se adopta el Reglamento General de la JEP. Bogotá. <https://www.jep.gov.co/salaplenajep/Acuerdo%20ASP%20001%20de%202020.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2014). La Justicia Transicional vista desde las regiones: Reporte del ejercicio de participación social para la formulación de nuevos mecanismos de Justicia Transicional en Colombia. Bogotá (Colombia): FUPAD-Minjusticia. Catalina Díaz Gómez, directora de Justicia Transicional.
- Ospina, J. y Linares, C. (2019). El rol de las entidades territoriales en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Presidencia de la República. Decreto 4800 de 2011 (20 de diciembre). Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. D.O. 48289 de diciembre 20 de 2011.
- Registro Único de Víctimas RUV (2020). Víctimas del conflicto armado. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>