

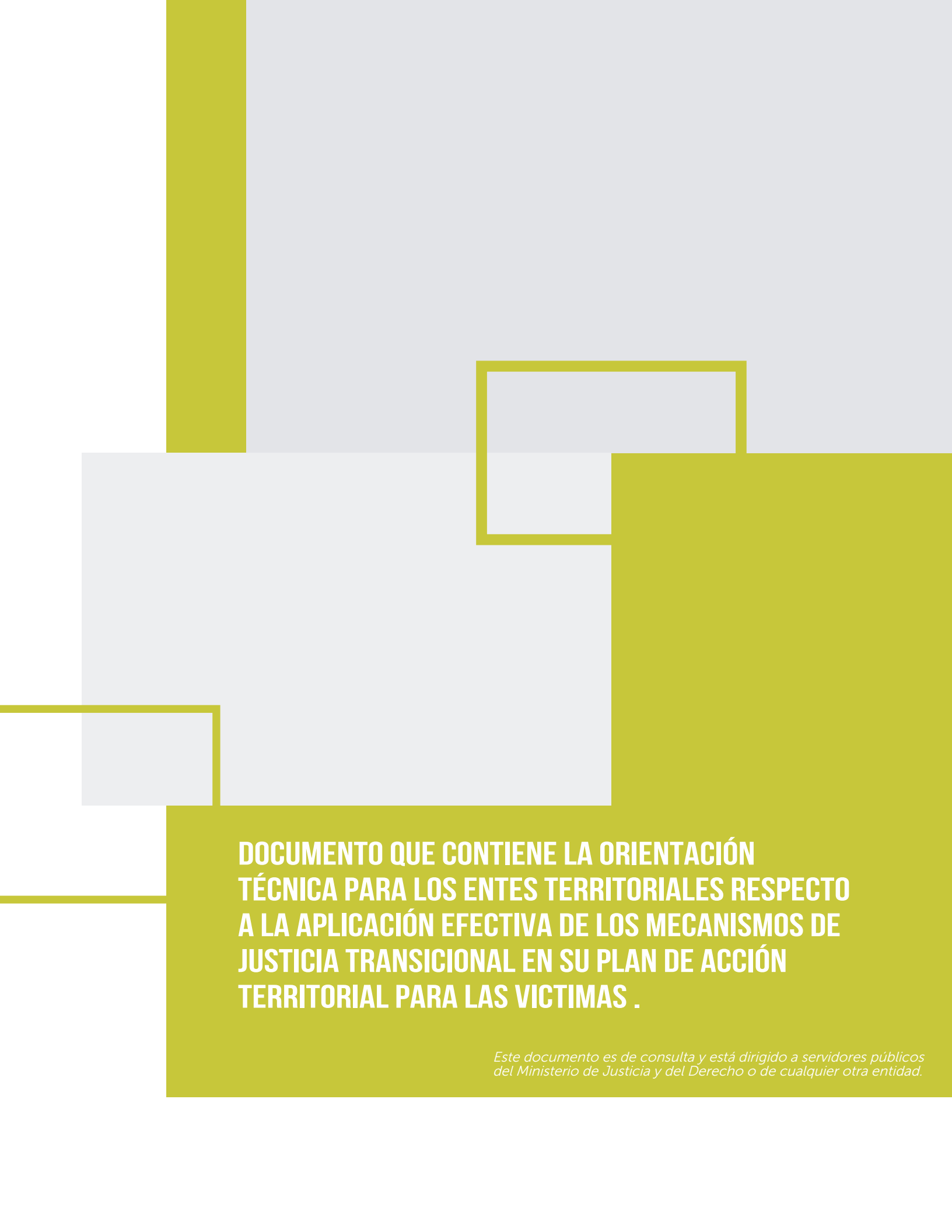


La justicia
es de todos

Minjusticia

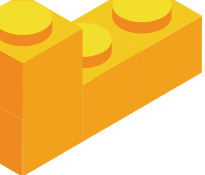
DOCUMENTO QUE CONTIENE LA ORIENTACIÓN TÉCNICA PARA LOS ENTES TERRITORIALES RESPECTO A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN SU PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL PARA LAS VÍCTIMAS

CONVENIO 0306 DE 2019



**DOCUMENTO QUE CONTIENE LA ORIENTACIÓN
TÉCNICA PARA LOS ENTES TERRITORIALES RESPECTO
A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS MECANISMOS DE
JUSTICIA TRANSICIONAL EN SU PLAN DE ACCIÓN
TERRITORIAL PARA LAS VÍCTIMAS .**

Este documento es de consulta y está dirigido a servidores públicos del Ministerio de Justicia y del Derecho o de cualquier otra entidad.



Gobierno de Colombia

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Javier Augusto Sarmiento
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Any Lorena Váquiro Benítez
Directora de Justicia Transicional

Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD

Soraya Osorio U.
Directora Regional para Suramérica

Luz Cristina Pinzón Cañón
Directora de Desarrollo para Suramérica

Alfonso García Calderón
Director de Desarrollo Territorial y Gobernabilidad

Maritza Coronel Durán
Gerente de Convenios

Leonor Patricia Luna P.
Revisión técnica

Angélica Mican Piñeros
Gerente de Comunicaciones

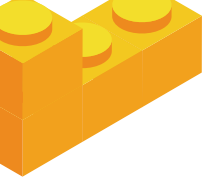
Sandra Aguja Zamora
Coordinadora de Gestión del Conocimiento

Linda Chaves Olaya
Consultora de Comunicaciones

Juana Acosta
Redacción de contenido

Wilmer Camilo Pulido
Diseño y diagramación





CONTENIDO

1. La articulación con los territorios desde el derecho internacional y la doctrina especializada.....	9
1.1. La teleología de la incorporación de una perspectiva territorial en la implementación de mecanismos de justicia transicional.....	9
1.2. Para materializar la perspectiva territorial.....	10
2. ¿Cómo ha operado en Colombia la articulación nación-territorio en escenarios de justicia transicional?.....	13
2.1. Enfoque territorial como criterio orientador en el Acuerdo Final de Paz	13
2.2. El enfoque territorial en los mecanismos de justicia en el modelo transicional colombiano	15
2.3. La articulación nación-territorio en el componente de reparación: Ley 1448 de 2011	24
2.4. La articulación nación-territorio respecto del componente de verdad	29
2.5. Respecto de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas	33
3. Conclusiones y recomendaciones	38



ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

SIVJRNR	Sistema, Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
PDET	Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
UIA	Unidad de Investigación y Acusación
TDSJ	Tribunales Superiores de Distrito Judicial
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
PAT	Plan de acción Territorial
CEV	Comisión de la Verdad en Colombia
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
AGN	Archivo General de la Nación
IMH	Iniciativas de Memoria Histórica
AMH	Acciones de Memoria Histórica
SIRDEC	Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz

ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL Y TERRITORIAL DE JUSTICIA TRANSICIONAL

ALCANCE

El presente documento contiene un diagnóstico y una propuesta sobre el proceso de articulación interinstitucional en los territorios respecto a la aplicación de los espacios y mecanismos de justicia transicional.

En medio de un conflicto de más de cinco décadas, Colombia ha creado una multiplicidad de mecanismos de justicia transicional, orientados a facilitar el tránsito hacia la paz y a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Dado este contexto, en el presente documento se efectúa un diagnóstico –con la información disponible– de los mecanismos de articulación existentes en el nivel territorial.

Para tal fin, en primer lugar, se aborda la importancia de adoptar una perspectiva territorial en la implementación de mecanismos de justicia transicional, a la luz del derecho internacional y la doctrina especializada; en segundo lugar, se aborda la forma en la que ha operado la mencionada articulación en la práctica y, por último, se formularán algunas recomendaciones.



1. LA ARTICULACIÓN CON LOS TERRITORIOS DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA DOCTRINA ESPECIALIZADA


En el derecho internacional no existe ningún instrumento vinculante que contemple expresamente la noción de «articulación nación-territorio» en escenarios de transición. Algunas fuentes especializadas –contempladas, principalmente en informes, reportes y doctrina– destacan la importancia de garantizar la apropiación local de los mecanismos de justicia transicional y optimizar, en consecuencia, la articulación entre las entidades nacionales y territoriales en escenarios de transición.

Estas fuentes abordan la aproximación territorial de los mecanismos de justicia transicional desde dos perspectivas: por un lado, desde su teleología y, por otro lado, desde los presupuestos necesarios que deben garantizarse para su plena materialización. Ambas aproximaciones serán desarrolladas en el presente capítulo.

1.1. La teleología de la incorporación de una perspectiva territorial en la implementación de mecanismos de justicia transicional

La incorporación de una perspectiva territorial en el proceso de implementación de mecanismos de justicia transicional ha sido considerada un presupuesto necesario para (i) el diseño de medidas que respondan a las necesidades y particularidades de las comunidades en transición, (ii) la materialización de los propósitos que subyacen a la justicia transicional en sí misma y (iii) la garantía de la sostenibilidad de la paz o la democracia, según corresponda.

Así pues, en primer lugar, el Relator de las Naciones Unidas para la Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición ha resaltado la importancia de que los sistemas de justicia



transicional se construyan bajo la articulación del nivel nacional con el territorial, pues solo así podrá atenderse a las necesidades particulares de las comunidades y garantizar una mayor apropiación de los mecanismos adoptados en el nivel interno¹.

En este mismo sentido, las doctrinantes Wendy Lambourne y Christina Binder han reconocido la importancia de involucrar a las comunidades locales en el desarrollo de los mecanismos de justicia transicional consistentes con la cultura, las costumbres y las necesidades locales², pues a través de la democratización de la justicia transicional se garantiza una apropiación local³ y el fortalecimiento de capacidades para la construcción de paz (*capacity-building*)⁴.

En segundo lugar, según la Resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos, al diseñar y poner en marcha estrategias, políticas y medidas para enfrentar escenarios de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario: «se debe tener en cuenta el contexto específico de cada situación a fin de prevenir la repetición de las crisis y futuras violaciones de los derechos humanos, asegurar la cohesión social, la construcción de la nación, la implicación en el proceso y la inclusión de todos a nivel nacional y local, y promover la reconciliación»⁵. En síntesis, dicho enfoque es un presupuesto necesario para la materialización de los fines de la justicia transicional.

Por último, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció que, para asegurar la sostenibilidad y relevancia de los procesos de justicia transicional, es necesario que estos se lleven a cabo tanto por actores nacionales como por actores locales, cuando sea factible.⁶

1.2. Para materializar la perspectiva territorial

Aunque aún resultan incipientes las aproximaciones que han buscado desarrollar la incorporación de la perspectiva territorial en la implementación de mecanismos de justicia transicional; tras una sistematización de fuentes del derecho internacional, se identificaron como ejes centrales para la plena materialización de la articulación nación-territorio en contextos de transición: (i) el acercamiento de las instituciones al territorio, (ii) la colaboración interinstitucional para ampliar la cobertura territorial y (iii) el fortalecimiento de los mecanismos de participación.

1 Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. A/HRC/39/53. 2018. «This is reflective of the fact that, in many contexts, the United Nations and regional and bilateral actors have come to realize that transitional justice and preventive initiatives centred on institutions, as important as they might be, have hardly ever reached the level of the broader society, let alone the grass-roots level. Such an institutions-heavy focus has the potential to exclude parts of society that are crucial to efforts to re-establish trust, including at the local community level». En este informe también se destacó la importancia de la mujer en este tipo de procesos (justicia transicional) especialmente a nivel local, advirtiendo que se requiere mayor participación de ellas en *decision-making processes*. «56. A number of pertinent issues relate to strengthening women's involvement and participation in the conceptualization, design and implementation of national transitional justice strategies and mechanisms. In many contexts, the important potential of women in these crucial processes remains largely unutilized, neglected or unrecognized. In this connection, the work of the Special Rapporteur will have to take into account the relevant political and social factors that constrain the inclusion of women. While in many situations women made a crucial contribution to local, community-based initiatives, they are rarely involved decision-making processes».

2 Véase, al respecto, Transformative Justice – A Concept Note Paul Gready, Jelke Boesten, Gordon Crawford, & Polly Wilding. October 2010. Published by Worldwide Universities Network (WUN) at the website: https://wun.ac.uk/files/transformative_justice_-_concept_note_web_version.pdf. En este sentido, es insoslayable que un prerrequisito para eliminar las causas estructurales de la violencia es, precisamente, que los esfuerzos orientados a dicho fin se concentren tanto a nivel nacional como a nivel territorial (más aún, en un conflicto eminentemente rural como el colombiano).

3 Introduction to the Concept of Transitional Justice. Christina Binder. Especialmente, págs. 26-29. Recuperación: http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/transitional_justice_sr_11_2013_03_c_binder.pdf.

4 Transitional Justice Theories. Routledge. GlassHouse book. 2014. Wendy Lambourne. Chapter I. Transformative justice, reconciliation and peacebuilding. Especialmente, págs. 34-35. Recuperación: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32526.pdf>.

5 Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos* 18/7 Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/RES/18/7.

6 GUIDANCE NOTE OF THE SECRETARY-GENERAL. United Nations Approach to Transitional Justice. MARCH 2010. «The careful consideration of the transitional justice needs of a country may include assessing factors such as the root causes of the underlying conflict, the identification of vulnerable groups, such as minorities, women, and children, and the condition of the country's justice and security sectors. **To enhance the sustainability and relevance of transitional justice processes**, these should be carried out, where feasible, by local and national actors. In this regard, international assistance has to concentrate on development of national capacity to initiate and lead the process».



En primer lugar, órganos de las Naciones Unidas han destacado la importancia de que los mecanismos de justicia transicional tengan presencia en los territorios, a fin de favorecer el desarrollo de su mandato, facilitar el acceso a la ciudadanía y garantizar su apropiación⁷.

A manera de ejemplo, existe una reciente tendencia que defiende la ubicación de tribunales penales, creados para juzgar crímenes internacionales ocurridos en un Estado, en los territorios, siempre que la seguridad y la independencia sean garantizadas, con el propósito de promover la interacción con la población local, una proximidad más cercana con los testigos y la evidencia, y mayor accesibilidad para las víctimas⁸. Estas consideraciones resultan aplicables, en tanto la idea que subyace es la necesidad de acortar las distancias entre las instituciones y la ciudadanía, a fin de fortalecer el mandato de los órganos y mecanismos transicionales.

En segundo lugar, el antiguo Relator de las Naciones Unidas para la Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, Pablo de Greiff, ha resaltado la importancia de que se conciba una articulación entre las instituciones y los mecanismos contemplados en un modelo de justicia transicional, para maximizar el cumplimiento de los fines de la transición, facilitar el ejercicio del mandato de las entidades y ampliar su alcance, incluido el territorial⁹.

Por último, el enfoque territorial de las medidas de justicia transicional se concreta principalmente en la garantía a la participación pública, buscando identificar las necesidades de las comunidades afectadas por el conflicto o el régimen represivo, y permitiendo a los

⁷ Véase, especialmente: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies Report of the Secretary-General. 2004. S/2004/616

⁸ Véase, especialmente: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies Report of the Secretary-General. 2004. S/2004/616*: «The location of the Yugoslavia and Rwanda tribunals outside the countries where the crimes were committed has allowed them to benefit from more adequate operational facilities and has helped protect their security and independence. However, if security and independence are adequately maintained, there are a number of important benefits to locating tribunals inside the countries concerned, including easier interaction with the local population, closer proximity to the evidence and witnesses and being more accessible to victims. Such accessibility allows victims and their families to witness the processes in which their former tormentors are brought to account. National location also enhances the national capacity-building contribution of the ad hoc tribunals, allowing them to bequeath their physical infrastructure (including buildings, equipment and furniture) to national justice systems, and to build the skills of national justice personnel. In the nationally located tribunals, international personnel work side by side with their national counterparts and on-the-job training can be provided to national lawyers, officials and staff. Such benefits, where combined with specially tailored measures for keeping the public informed and effective techniques for capacity-building, can help ensure a lasting legacy in the countries concerned».

⁹ Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. 28 de agosto de 2013. A/HRC/24/42; Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. 9 de Agosto de 2012. A/HRC/21/46.

Estados desarrollar un programa de justicia transicional de contexto específico (*context-specific transitional justice programme*). Esto, a su vez, permitirá a las víctimas y a los miembros de la sociedad civil desarrollar una *apropiación local* del programa resultante.¹⁰

En el marco de la justicia transicional, el empoderamiento legal de la población podría ser fundamental, lo cual requeriría incluir la construcción de redes de apoyo entre diversos actores y redes de refuerzo entre individuos y grupos en los niveles local, nacional e internacional.¹¹ Lo anterior, por cuanto, como se ha señalado, el empoderamiento solo sería posible mediante la articulación y presencia estatal en los territorios, aspecto fundamental en la prevención de conflictos¹².

Es importante subrayar la importancia de la participación, pues las experiencias más exitosas de justicia transicional se deben, en gran parte, a su éxito en la cantidad y calidad de las consultas realizadas al público y a las víctimas, mientras que las consultas locales permiten un mejor entendimiento de las dinámicas del conflicto pasado, patrones de discriminación y tipos de víctimas.¹³

Un caso interesante de articulación entre entidades jurisdiccionales de distinto nivel, e incluso de diversa naturaleza, se dio en Ruanda. Se hace mención a este caso, pues a pesar de sus dificultades y retos, representa un ejemplo de relativo éxito en la medida que no solo sirvió para afrontar las graves y masivas vulneraciones de derechos humanos ocurridas en el país africano mediante la judicialización de sus innumerables responsables, en un

10 GUIDANCE NOTE OF THE SECRETARY-GENERAL. United Nations Approach to Transitional Justice. MARCH 2010. «National consultations are a critical element of the human rights-based approach to transitional justice, founded on the principle that successful transitional justice programmes necessitate meaningful public participation, including the different voices of men and women. Public participation reveals the needs of communities affected by conflict or repressive rule, allowing States to craft an appropriate context-specific transitional justice programme. Moreover, the consultative process helps victims and other members of civil society to develop local ownership of the resulting programme. Although national consultations can shape the design of an overarching transitional justice strategy, they can also take place within the context of a specific mechanism, such as during the planning stages of a truth commission or reparations programme. The UN should facilitate the process of national consultations by organizing forums for discussions, providing legal and technical advice, promoting the participation of traditionally excluded groups, such as victims, minorities, women, and children, supporting capacity building, and mobilizing financial and material resources».

El principio de apropiación local o local ownership ha venido cobrando mayor relevancia, tal como lo destacó Salvioli en: Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 25 July 2018. A/HRC/39/53. «66. Furthermore, the participation of victims is also likely to alter the dynamics with regard to the ownership of the origins of transitional justice and their implementation. The well-known and often proclaimed principle of «local ownership» deserves more detailed elaboration in this connection, as do its ramifications for transitional justice processes as they evolve. The Special Rapporteur intends to study the intersection of participation and ownership throughout his mandate, specifically by drawing on recent examples observed in different States, and related studies already conducted by practitioners». A efectos del presente texto, he elegido deliberadamente la denominación «apropiación local» en vez de «propiedad local», para evitar así una posible confusión relacionada con las garantías y reivindicaciones de propiedad sobre las tierras u otros bienes, en el marco de procesos indemnizatorios o reparadores.

11 Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff** A/HRC/30/42. 2015. «115. States should also support legal empowerment programmes, ensuring their broad participation among a sufficiently large section of the population and their long-term impact, in order to have a transformative effect on attitudes and behaviour. This may include: (a) building partnerships among various actors, including (international) donors, government focal points and community leaders; (b) sustained financial and capacity support; and (c) the creation of mutually reinforcing networks among individuals and groups at the local, national and international levels».

12 Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff** A/HRC/30/42. 2015. «Most discussions of guarantees of non-recurrence have focused on the reform of official State institutions. However, in contexts of past mass violations, State institutions are often weak, inefficient and/or corrupt. **Even if they are honest and relatively competent, they may have very limited reach, as in some countries the majority of conflicts are settled through informal mechanisms**». La limitación en el alcance institucional que se esgrime el informe es aludida, tal como se transcribió, de forma general. A partir de ello, tal limitación en el alcance podría ser de cualquier índole, incluyendo la geográfica (falta de articulación nación-territorio y de presencia territorial). Ahora bien, si la limitación del alcance institucional es un factor que contribuye al conflicto, un alcance institucional que no adolezca de tal limitación sería idóneo para prevenirlo.

13 The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies Report of the Secretary-General. 2004. S/2004/616*: «Similarly, the most successful transitional justice experiences owe a large part of their success to the quantity and quality of public and victim consultation carried out. Local consultation enables a better understanding of the dynamics of past conflict, patterns of discrimination and types of victims. Although the international community has, at times, imposed external transitional justice solutions, a more open and consultative trend is emerging, visible in places such as Sierra Leone and Afghanistan. Although the lessons of past transitional justice efforts help inform the design of future ones, the past can only serve as a guideline. Pre-packaged solutions are ill-advised. Instead, experiences from other places should simply be used as a starting point for local debates and decisions». De hecho, si se lee con el enfoque adecuado, todo el reporte recomienda en últimas hacer presencia y coordinarse (articulación) localmente, e identificar las necesidades particulares a nivel local (enfoque), para desarrollar actividades y tomar decisiones relativas a justicia transicional. Podría interpretarse al informe como uno enraizado sobre las mismas bases que justifican la articulación **nación-territorio**, y el principio de enfoque territorial, solo que, desde una perspectiva distinta, a saber, **comunidad internacional-Estado**. Otro ejemplo: «61. The first challenge is the lack of experts who combine the complementary skills required to do this work on behalf of the United Nations. Nor are there adequate cadres of civilian police, judges, prosecutors, lawyers, prison officials and so on. To be sure, there are plenty of persons who are expert in the workings of their own legal system, their own legislation and their own language. Such expertise is, however, of limited value to our activities. **What is required is a mix of expertise that includes knowledge of United Nations norms and standards for the administration of justice, experience in post-conflict settings, an understanding of the host country's legal system (inter alia, common law, civil law, Islamic law), familiarity with the host-country culture, an approach that is inclusive of local counterparts, an ability to work in the language of the host country and familiarity with a variety of legal areas**».

contexto de capacidad institucional seriamente disminuida y recursos limitados,¹⁴ sino que además logró sustanciales avances en materia de perdón, duelo, construcción de verdad y reconciliación. El sistema ruandés compaginó una jurisdicción internacional, un sistema de cortes nacionales y un sistema comunitario de judicialización, conocido como *Gacaca*, de tal suerte que el acceso a la justicia se dio en todos los niveles del país, así en el nivel local no se manifestase bajo una modalidad estrictamente formal.¹⁵



2. ¿CÓMO HA OPERADO EN COLOMBIA LA ARTICULACIÓN NACIÓN-TERRITORIO EN ESCENARIOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL?

A continuación, se presentarán brevemente las prácticas de articulación nación - territorio de los diferentes componentes de la justicia transicional en Colombia, a saber, justicia, verdad y reparación. Así, se identifican prácticas y algunos retos en relación con esta articulación en las entidades de los modelos transicionales en Colombia.

2.1. Enfoque territorial como criterio orientador en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

En el Acuerdo Final de Paz se definió el enfoque territorial como aquel que implica «reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad».¹⁶

En el punto cinco del Acuerdo Final, relativo a las víctimas del conflicto, se dispusieron como criterios orientadores del SIVJNR los enfoques diferencial, territorial y de género.¹⁷ La articulación nación-territorio también puede observarse en la coordinación y corresponsabilidad institucional de las entidades estatales en los distintos niveles,¹⁸ y en el

14 De hecho, muchos funcionarios de la jurisdicción murieron en el marco del genocidio. Además, los recursos de los que gozó particularmente el sistema comunitario *Gacaca* eran más limitados que los de la justicia formal. Para la muestra está el hecho de que «the International Criminal Tribunal for Rwanda has completed 75 cases since 1997, with annual budgets over US\$200 million (ICTR, 2013a). In contrast, the *gacaca* processed almost two million cases at an estimated total cost of US\$46 to US\$65 million (National Service of *Gacaca* Jurisdictions, 2012)» (Genocide, Justice, and Rwanda's *Gacaca* Courts. Hollie Nyseth Brehm, Christopher Uggen, and Jean-Damascène Gasanabo. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 2014. Vol. 30(3) 333–352. Recuperación: http://users.soc.umn.edu/~uggen/NysethBrehm_Uggen_Gasanabo_JCCJ_14.pdf.

15 Véase, al respecto: The Justice and Reconciliation Process in Rwanda. BACKGROUND NOTE – Outreach programme on the Rwanda Genocide and the United Nations. Recuperación: <https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/assets/pdf/Backgrounder%20Justice%202014.pdf>; Rwanda: Justice After Genocide—20 Years On. Human Rights Watch. 2014. Recuperación: https://www.hrw.org/news/2014/03/28/rwanda-justice-after-genocide-20-years#_ftn4, y; Rwanda's Recovery. When Remembrance Is Official Policy. Phil Clark. 2018. Foreign Affairs. Recuperación: <https://www.foreignaffairs.com/articles/rwanda/2017-12-12/rwandas-recovery>. Se destaca que el componente comunitario del sistema de justicia transicional ruandés fue sumamente relevante, y a nivel social, a juicio personal, considero que fue el más significativo (por su funcionamiento, composición, audiencia, implicaciones, penas, etc.). Mecanismos análogos al *Gacaca* pueden ser implementados en cumplimiento del derecho internacional: «Los métodos locales o tradicionales de impartir justicia, si cumplen las garantías procesales internacionales, son asimilados por la población local de modo que esta los reconoce como «justicia». Las reparaciones solo serán eficaces si las víctimas y la sociedad civil en general han participado en el diseño de los mecanismos, de modo que las medidas sean proporcionales al daño infligido y contribuyan al reconocimiento de la víctima como titular de derechos». Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/HRC/21/46.

16 Acuerdo de Paz. Pág. 6. Esta definición sería reiterada en el Auto 078 de 2018, más abajo referenciado, junto con la definición que sobre territorio brindan los Criterios de Priorización de la SRVR (párr. 9). Sin embargo, en el ítem de jurisprudencia, no hubo mayor referencia a tal pronunciamiento pues en este no se teorizó en una medida considerable sobre el enfoque territorial, más allá de lo establecido en el Acuerdo y en los Criterios. Más allá de ello, vale la pena mencionar que el enfoque territorial sirvió en esa providencia para identificar como conductas especialmente graves en el norte del Cauca (i) el desplazamiento forzado de población; (ii) las conductas que afectan la libertad; (iii) la violencia sexual; (iv) las muertes producto del conflicto armado; (v) el confinamiento y siembra de minas antipersonales; (vi) el reclutamiento; (vii) la desaparición; (viii) los ataques a la población civil y las amenazas, y; (ix) los atentados contra el medio ambiente.

17 Al respecto, se estableció: «Enfoque territorial, diferencial y de género, mediante el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones, en especial de las víctimas mujeres, de los niños y las niñas, y de las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, y por tanto más afectadas por el conflicto».

18 En el Acuerdo de Paz se reconoce que la articulación de las instituciones estatales de todos los niveles es necesaria para lograr el fin del conflicto y una

fortalecimiento y articulación institucional,¹⁹ requeridos por el Acuerdo Final para lograr los objetivos de este.²⁰

Asimismo, el Acuerdo Final contempló unas acciones concretas que desarrollan el enfoque territorial. Vale la pena destacar las siguientes:

- Necesidad de llevar a cabo actos colectivos de reconocimiento de responsabilidad, tanto en el nivel nacional como en el territorial.²¹
- La necesaria articulación – cuando haya lugar – de las acciones concretas de contribución a la reparación con los programas de reparación colectiva territorial.²²
- La creación de los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET).²³
- El énfasis en los planes de reparación colectiva y su enfoque territorial.²⁴
- El reconocimiento de la necesidad de la ampliación de la cobertura pública y el despliegue territorial en lo tocante a la rehabilitación psicosocial de las víctimas.²⁵
- El papel que se les asigna a los entes territoriales en relación con la política de restitución de tierras.²⁶
- La actualización de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas, en cuanto a: (i) el ajuste de los criterios de priorización territorial, de ser requerido²⁷; y (ii) la ampliación de la cobertura de dicha política²⁸. Respecto de este punto, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-588 de 2019, resaltó la importancia de abordar la política de víctimas integrando los presupuestos del Acuerdo Final.
- La importancia de cumplir todo lo acordado con una visión de desarrollo e implementación territorial, como parte de las garantías de no repetición.²⁹
- El requerimiento de cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio.³⁰

El compromiso de «promover, proteger, respetar y garantizar, los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con un enfoque diferencial y de género, atendiendo a los principios de igualdad y progresividad, y garantizar el derecho a la paz, **especialmente en los territorios más afectados por el conflicto**»³¹, y en el escenario del fin del conflicto mediante la implementación de políticas públicas con enfoque territorial.³²

paz estable y duradera, en los siguientes términos: «Coordinación y corresponsabilidad institucional: en el marco del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la coordinación y corresponsabilidad entre todas las instituciones del Estado es necesaria para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en materia de seguridad, para lo cual se deberá asegurar la articulación de las instituciones del orden nacional, departamental y municipal».

19 En este sentido, se destacó la importancia de la presencia del Estado a nivel territorial y la articulación nación-territorio «para construir una paz estable y duradera y en general para garantizar la protección de los derechos de todos los ciudadanos en democracia».

20 Según el mismo Acuerdo, «El Sistema Integral tiene un enfoque diferencial y de género, que se ajusta y responde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población, y en especial a las necesidades de las mujeres y de los niños y las niñas».

21 Acuerdo de Paz, pág. 178. «Los actos colectivos serán formales, públicos y solemnes, y se llevarán a cabo tanto en el ámbito nacional como en el territorial para lo cual se solicitará a la Conferencia Nacional Episcopal que, con el apoyo de Diálogo Intereclesial por la Paz (DIPAZ) y otras iglesias, coordine estos actos, en diálogo con las organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras [...]».

22 Acuerdo de Paz, pág. 178.

23 Acuerdo de Paz, págs. 21-23 y 179.

24 Acuerdo de Paz, pág. 179.

25 Acuerdo de Paz, pág. 181.

26 Acuerdo de Paz, pág. 184. Específicamente en materia de articulación territorial se dice: «Los entes territoriales deberán participar activamente en la implementación de la política de restitución y contribuir desde la formulación de sus planes territoriales de desarrollo en la atención integral de la población beneficiaria de los procesos de restitución, incluyendo la inversión en obras de infraestructura y servicios públicos».

27 Acuerdo de Paz, pág. 185.


28 Acuerdo de Paz, pág. 185.

29 Acuerdo de Paz, pág. 188.

30 Acuerdo de Paz, pág. 188.

31 Acuerdo de Paz, pág. 188.

32 Acuerdo de Paz, pág. 189.



Así las cosas, el Acuerdo Final tiene un claro enfoque territorial que implica, por un lado, leer e interpretar todo lo acordado teniendo en cuenta las particularidades territoriales, y, por otro lado, tomar acciones concretas por parte de todas las entidades del Estado que tienen relación con la implementación del Acuerdo, enfocándose en los territorios más afectados por el conflicto y las características concretas de estos.

2.2. El enfoque territorial en los mecanismos de justicia en el modelo transicional colombiano

En relación con el componente de Justicia, en primer lugar, se analiza el marco normativo y algunas prácticas ya desarrolladas por la JEP que permiten evidenciar la necesidad en la articulación nación-territorio. En segundo lugar, se evidencian las prácticas de articulación en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

2.2.1 Enfoque territorial y necesidad de articulación con entes territoriales en relación con las funciones de la Jurisdicción Especial para la Paz

Desde el propio Acuerdo Final, y luego en el Acto Legislativo 01 de 2017, se estableció que el SIVJNR, y concretamente la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), tendría un enfoque territorial.³³ En desarrollo de este mandato, mediante el artículo 1 literal C de la Ley 1922 de 2018, se instituyó que la JEP habría de observar, en todas sus actuaciones, procedimientos, decisiones y controles, la diversidad territorial, valorando la culpabilidad y las consecuencias del delito con una especial consideración de las particulares condiciones territoriales que hayan podido afectar a las personas investigadas.³⁴

Así, con el fin de dotar de efectividad en el procedimiento de la JEP el enfoque territorial, la ley de procedimiento y la ley estatutaria de la JEP dispusieron diferentes medidas: (i) las Salas y Secciones de la JEP tendrán su sede en Bogotá, pero podrán sesionar en cualquier otro lugar del territorio para ciertos efectos³⁵, (ii) la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas garantizará el debido proceso de las partes, el derecho al acceso a la justicia y a la **participación de las víctimas desde un enfoque territorial, de género y étnico-racial**³⁶, (iii) la sede de la JEP estará en Bogotá, pero podrá funcionar de forma itinerante en cualquier lugar del país y emplear instrumentos administrativos y financieros para procurar su presencia territorial³⁷.

Finalmente, la propia JEP en el Acuerdo No. 001 de 2020, que contiene el reglamento interno de la jurisdicción estableció: (i) la posibilidad de la JEP de funcionar en diferentes territorios del país, aunque su sede es Bogotá³⁸, (ii) la Sala de Reconocimiento en el reparto de sus casos debe tener en cuenta los enfoques y distribuciones territoriales³⁹, (iii) el deber de propender por la celebración de audiencias en pueblos ancestrales o habitados por pueblos étnicos⁴⁰ y (iv) la necesaria y cualificada coordinación y articulación interjurisdiccional, incluyendo las jurisdicciones indígenas⁴¹, entre otras medidas.

33 Acto Legislativo 01 de 2017, artículo 1, parágrafo 1: «Parágrafo 1°. El Sistema Integral tendrá 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. El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto».

34 Paráfrasis tomada del artículo 1, literal C, de la Ley 1922 de 2018, únicamente en lo considerado tocante a la articulación nación-territorio.

35 Ley 1922 de 2018. Artículo 9. Ej. «facilitar el acceso a la justicia a las víctimas, para obtener la verdad plena, practicar pruebas únicamente dentro de la audiencia de juzgamiento, así como para verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas en resoluciones, autos y sentencias por quienes se acojan a la jurisdicción; o por cualquier otra circunstancia que así lo justifique».

36 Ley 1922 de 2018, artículo 27 C.

37 Ley 1957 de 2019, artículo 114.

38 Acuerdo No. 001 de 2020, artículo 5.

39 Acuerdo No. 001 de 2020, artículo 45, parágrafo 1.

40 Acuerdo No. 001 de 2020, artículo 99.

41 Acuerdo No. 001 de 2020, artículo 100.

Como se evidencia, en términos generales la JEP tiene un modelo con un enfoque territorial en su procedimiento, sin embargo, a continuación, se precisarán algunos aspectos en los que el factor territorial se ve más acentuado, y donde será más necesaria la articulación:

2.2.1.1 Macrocasos territoriales priorizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas

La Sala de Reconocimiento adoptó una metodología de priorización, en la que estableció los criterios que se tendrán en cuenta para priorizar los casos. Así, en esta metodología se dispuso que el proceso de priorización tiene tres etapas: (i) agrupación, donde se construyen los universos provisionales de casos, (ii) concentración, recolección y análisis de información recogida por la Sala en relación con ciertos casos y personas y (iii) priorización, es decir la determinación del orden en que se abordarán los casos⁴². En esta metodología se estableció que por territorio se entiende: «conjunto de relaciones múltiples y de distintos niveles que establecen los sujetos, individuales y colectivos, con el entorno que ocupan, y que a la vez los define como sociedad»⁴³.

Respecto de los criterios de priorización, el enfoque territorial tiene un papel fundamental, y fue recogido de la siguiente forma⁴⁴:

- Territorios que no cuenten con la satisfacción de necesidades básicas.
- La afectación diferenciada a territorios de comunidades étnicas, especialmente territorios colectivos.
- Pobreza extrema o multidimensional en el territorio afectado.
- Modificación violenta del territorio en sus características.
- Para determinar la magnitud y representatividad de una victimización, la Sala debe tener en cuenta los eventos ocurridos en un territorio definido.

En virtud de estos criterios, la Sala de Reconocimiento ha abierto tres casos territoriales:

Caso ⁴⁵	Territorios que abarca	Hechos investigados	Víctimas acreditadas	Presuntos responsables
002 - Tumaco, Ricaurte y Barbacoas (Nariño)	Tumaco, Ricaurte y Barbacoas (Nariño)	2496	48.712 *Sujetos colectivos	431
004 - Urabá	Turbo, Apartadó, Carepa, Mutatá, Dabeiba y Chigorodó (Antioquia) El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí (Chocó)	1054	27 sujetos colectivos 15 víctimas individuales	240

42 Ver: JEP. SRVR. CRITERIOS Y METODOLOGÍA DE PRIORIZACIÓN DE CASOS Y SITUACIONES. 2018; ObservaJEP. Lo que debe saber sobre la JEP. Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones. Disponible en: http://observajep.com/images/Capsula_Priorizaci%C3%B3n.pdf.

43 JEP. SRVR. Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones. 2018. Nota al pie 8.

44 JEP. SRVR. Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones. 2018

45 La información tiene como fecha de corte 31 de diciembre de 2019, y se toma del Balance 2019 - Proyección 2020, presentado por la JEP. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Transparencia/Planeacion/informes-de-gestion-2019.aspx>

Caso	Territorios que abarca	Hechos investigados	Víctimas acreditadas	Presuntos responsables
005 - Norte del Cauca y Sur del Valle del Cauca	Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Morales, Caloto, Corinto, Toribió, Caldono, Jambaló, Miranda, Padilla y Puerto Tejada (Cauca) Palmira, Pradera, Florida, Candelaria y Jamundí (Valle del Cauca)	2308	23.382	129

Esta apertura de casos territoriales tiene importantes consecuencias en la necesaria articulación: (i) es un avance que se esté realizando investigación, atendiendo al contexto territorial, por lo que las decisiones de la JEP tendrán un gran impacto en esos territorios, (ii) la acreditación de un número elevado de víctimas, especialmente pertenecientes a sujetos colectivos, requiere de importantes esfuerzos de acompañamiento, seguimiento, definición de estrategias de reparación, entre otras, en relación con estas víctimas, (iii) como se verá más adelante, especialmente en estos casos, la JEP tendrá un reto en relación con la imposición de sanciones con contenido reparador, que deberá articularse con otros esfuerzos de los gobiernos territoriales, para maximizar la adecuada utilización de los recursos del Estado.

2.2.1.2 Actuaciones procesales realizadas en los territorios

Como se vio en el aparte introductorio, la JEP tiene la facultad de actuar itinerantemente por el territorio, sin perjuicio de que sus instalaciones quedan en Bogotá. Así, la JEP ha realizado algunas actuaciones que permiten evidenciar ese actuar directamente en territorio o que requerirá de una especial articulación nación-territorio:

- Versiones voluntarias: a 31 de diciembre de 2019, se habían practicado por la JEP alrededor de 268 versiones voluntarias⁴⁶. Muchos de los comparecientes no se encuentran en la ciudad de Bogotá, por lo que seguramente se habrán realizado versiones voluntarias fuera de Bogotá, aunque no se cuenta con información oficial al respecto. En este punto, será importante diseñar estrategias de articulación con las entidades judiciales territoriales para la realización de estas versiones, de tal forma que se cuiden los recursos de la JEP, y pensar en posibles herramientas de virtualidad para recibir estas versiones.
- Entrevistas realizadas por la Unidad de Investigación y Acusación (UIA): en el marco de las actuaciones de la Sala de Amnistía o Indulto, que en algunos casos solicita a la UIA que adelante entrevistas para cumplir con los requisitos de aporte a la verdad, en el marco del régimen de condicionalidad, de sus comparecientes⁴⁷. Estas diligencias judiciales, en muchos casos deberán hacerse fuera de Bogotá, lo que requerirá, una vez más, de la articulación con entidades regionales en relación con asuntos logísticos y jurisdiccionales. También para este asunto vale la pena pensarse en herramientas de virtualidad.
- Audiencias relacionadas con medidas cautelares: en el último año, magistrados de la Sección de Primera Instancia con ausencia de reconocimiento, han practicado diferentes audiencias en ciudades como Medellín y Cartagena, con el fin de analizar solicitudes de medidas cautelares. En el marco de estas audiencias, en concreto, en relación con una solicitud de medidas cautelares de MOVICE por

46 JEP. Balance 2019 - Proyección 2020. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Transparencia/Planeacion/informes-de-gestion-2019.aspx>

47 JEP. Sección de Apelación. Sentencia TP-SA-AM 81 de 2019. Compareciente Santos Mesías Cortés Angulo.

víctimas de desaparición forzada, la JEP ordenó realización de acciones concretas por parte de entidades territoriales que están encargadas del mantenimiento de los cementerios de San Onofre y Rincón del Mar⁴⁸.

- Audiencias territoriales: la JEP ha adelantado audiencias en los territorios, encaminadas a escuchar a las víctimas del conflicto armado. Una de estas audiencias fue celebrada en Cacarica, en el marco del macrocaso 004, en la que se escucharon testimonios de las víctimas⁴⁹.
- Despliegue territorial de la JEP: la Unidad de Investigación y Acusación, el Departamento de Atención a Víctimas y el Sistema Autónomo de Defensoría y Defensa, garantizan su presencia en diferentes ciudades de Colombia, con el fin de acercar la jurisdicción a las poblaciones más afectadas⁵⁰.

La JEP podrá imponer tres tipos de sanciones: propias, alternativas y ordinarias. Las sanciones propias son aquellas que se impondrán a quienes reconozcan verdad y responsabilidad. Estas sanciones, tienen dos componentes, una restricción efectiva de libertad, que no se cumplirá en establecimiento carcelario; y un proyecto restaurativo. Por su parte, las sanciones alternativas se impondrán a quienes reconozcan tardíamente su responsabilidad, y serán sanciones carcelarias de 5 a 8 años. Finalmente, las sanciones ordinarias se impondrán a quienes no reconozcan su responsabilidad, y serán sanciones privativas de la libertad de hasta 20 años en establecimiento carcelario⁵¹.

Como se evidencia de lo descrito, la JEP desarrolla diferentes actuaciones procesales en los territorios que requieren del acompañamiento y articulación con las entidades territoriales. Con el fin de potencializar esta articulación, será fundamental realizar un ejercicio de diagnóstico sobre el costo, número de actuaciones y retos en la ejecución de dichas actuaciones realizadas por la JEP en los territorios.

2.2.1.3 Las sanciones de la JEP y la articulación territorial

Las sanciones en la JEP tienen dos finalidades principales: (i) garantizar los derechos de las víctimas y consolidar la paz⁵² y (ii) restaurar o reparar el daño, en lo posible⁵³. Así mismo, la Corte Constitucional ha determinado que tienen dos componentes: uno retributivo y otro restaurativo⁵⁴. En relación con las sanciones propias, el componente retributivo está dado por la restricción efectiva de libertades y derechos, y el restaurativo, principalmente, por el proyecto restaurativo que deben desarrollar los comparecientes.

Respecto de las sanciones propias hay distintos elementos que requerirán de la articulación con entidades territoriales y entidades nacionales con presencia territorial. Así, pueden evidenciarse necesidades de articulación en las siguientes etapas:

- En la determinación de las sanciones propias: al tratarse de sanciones de orden dialógico, en desarrollo de las cuales se necesita la participación de los comparecientes y las víctimas, se requerirán espacios para la presentación del proyecto y luego las observaciones de las víctimas. No deben ser espacios físicos,

48 JEP. Sección de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad. Auto AI-011 de 2019; MOVICE. La JEP tomó las primeras decisiones sobre solicitud de medidas cautelares en San Onofre (Sucre). Disponible en: <https://movimientodevictimas.org/la-jep-toma-las-primeras-decisiones-sobre-solicitud-de-medidas-cautelares-en-san-onofre-sucre/>

49 ICTJ. Cacarica, 22 años de resistencia. Disponible en: <https://www.ictj.org/es/node/25164>

50 JEP. Despliegue Nacional de la JEP. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Servicio-al-Ciudadano/enlaces-territoriales.aspx>

51 Ley 1957 de 2019. Artículos 125 y ss.

52 Acuerdo Final. Punto 5.1.2. Numeral 60.

53 Acuerdo Final. Punto 5.1.2. Numeral 60; Proyecto de Ley Estatutaria, artículo 127.

54 Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

pueden hacerse de forma virtual, pero se requerirá pensar en cuál es la mejor forma para llegar a comparecientes y víctimas que se encuentran en los territorios.

- En la determinación de las sanciones, se ha propuesto desde distintas entidades, que igualmente se tengan en cuenta otros esfuerzos de reparación del Estado, como los proyectos colectivos de reparación y los PDET creados en el Acuerdo Final. Por tal motivo, será necesario revisar estos esfuerzos adicionales y articularlos con las sanciones propias.
- En la ejecución del componente de restricción efectiva de libertades: aunque la JEP es la encargada de hacer el seguimiento correspondiente al cumplimiento de las sanciones propias, esta deberá hacer convenios con entidades con presencia territorial, de acuerdo con sus funciones y competencias, para que se garantice el cumplimiento de estas restricciones..
- En la ejecución del proyecto productivo: igual que con el componente restrictivo, es la JEP la encargada de supervisar el cumplimiento. Sin embargo, al tratarse de proyectos con impacto en los territorios y las comunidades, se requerirá del apoyo de entidades territoriales para verificar el cumplimiento y mantener un diálogo con las comunidades que reciben los efectos restauradores de las sanciones.



2.2.2 Frente a Justicia y Paz

El Sistema de Justicia y Paz, creado a través de la Ley 975 de 2005, fue concebido con el objeto de facilitar el proceso de reincorporación a la vida civil de integrantes de grupos armados al margen de la ley. Corresponde a un conjunto de normas jurídicas relacionadas con (i) el proceso de desmovilización, (ii) el sometimiento a la justicia, por parte de quienes han entregado las armas y (iii) la garantía de los derechos de las víctimas⁵⁵.

Si bien, este modelo constituye un antecedente muy importante para Colombia, en materia de justicia transicional, y a través de las Salas de Justicia y Paz se lograron importantes avances en materia de verdad, justicia y reparación para las víctimas, debe destacarse lo incipiente del factor territorial en el desarrollo del mandato otorgado.

La Organización de Estados Americanos, al respecto, destacó: «la ausencia de herramientas claras de coordinación nación-territorio» y, por lo tanto, instó a la creación de mecanismos eficientes que permitan la materialización del enfoque territorial en Justicia y Paz⁵⁶. El Centro Nacional de Memoria Histórica, por su parte, resaltó que este modelo de Justicia y Paz no tiene presencia territorial consistente en las diferentes regiones del país⁵⁷.

55 Ley 975 de 2005.

56 OEA. Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la Justicia Transicional. 2011. <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/10/2011-Diagnostico-de-Justicia-y-Paz-en-el-marco-de-la-Justicia-Transicional-en-Col.-1.pdf>

57 <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-justicia.pdf>

Así pues, tras destacar el precario avance de Justicia y Paz en la adopción de una perspectiva territorial –como presupuesto necesario para alcanzar los fines de la justicia transicional–, en la presente sección se identificarán los retos vigentes y las lecciones que se derivan de este sistema.

Por lo tanto, en primer lugar, se efectúa una aproximación al marco jurídico que regula el funcionamiento de las Salas de Justicia y Paz; en segundo lugar, se hará mención a la distribución territorial de las Salas –como una posible materialización del enfoque en los territorios– y, por último, se hará referencia a algunas medidas orientadas a conectar el sistema con los territorios.

- El enfoque territorial en el marco jurídico

La Ley 975 de 2005 –que dispuso la creación y puesta en marcha del sistema de Justicia y Paz– en principio, no contempló expresamente un enfoque territorial. No obstante, sí incluyó algunas disposiciones que daban cuenta de la necesaria articulación que debía existir entre la nación y los territorios.

Así pues, el artículo 52.3 (derogado en virtud del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011), estableció una suerte de articulación nación-territorio, en la medida que, dentro de las funciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, contempló la de hacer seguimiento y verificación, entre otras, a la labor de las autoridades locales en relación con la desmovilización y al cabal funcionamiento de las instituciones en los territorios involucrados en tal proceso.⁵⁸

Por otro lado, el artículo 52 (derogado en virtud del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011) creó las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, cuyo funcionamiento «y **distribución territorial**» podría ser reglamentado por el Gobierno nacional.⁵⁹

Tras la modificación efectuada en virtud de la Ley 1592 de 2012 a la 975 de 2005, se añadió el artículo 5A,⁶⁰ a partir del cual se reconocieron las características particulares de ciertas poblaciones, así como la necesidad de ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo (enfoque diferencial), en el marco de procesos investigativos y judiciales relacionados con el conflicto. Acto seguido, el

⁵⁸ Ley 975 de 2005, artículo 52.3.

⁵⁹ Ley 975 de 2005, artículos 52 y 53. Adicionalmente, el hecho de que uno de los integrantes de las comisiones regionales fuera «delegado de la personería municipal o distrital» implica, en consonancia con todo lo anterior, un vislumbre de aproximación a los territorios, en el marco de justicia y paz. No obstante, se recuerda, las disposiciones legales que anteriormente referenciadas y que gobernaron la creación y conformación de las comisiones aludidas ya no se encuentran vigentes.

⁶⁰ Además de esta disposición, también se resalta la adición del artículo 46B, en virtud del cual «**Artículo 46B. Saneamiento jurídico de bienes.** Con el fin de contribuir a la satisfacción del derecho de las víctimas a la reparación integral, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales implementarán programas de condonación y compensación de los impuestos que afecten los inmuebles destinados a la reparación o restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011. En caso de que sean condonadas deudas en virtud del presente artículo, los departamentos, municipios o distritos no podrán ser penalizados, ser objeto de ningún tipo de sanción o ser evaluados de forma negativa para la obtención de créditos, con motivo de una reducción en el recaudo tributario respectivo. Así mismo, se entenderá condonada la cartera morosa de servicios públicos domiciliarios y se levantarán los gravámenes que hayan sido constituidos para la obtención de créditos con el sector financiero por parte de un desmovilizado, sin perjuicio de que se mantenga la obligación de pagar dichos créditos en cabeza de este». Aquí, claramente, se está asignando una competencia en el marco de un proceso de justicia transicional, desde el nivel nacional a entidades territoriales.

artículo enuncia⁶¹ una serie de poblaciones que podrían constituirse como acreedoras del enfoque diferencial. No obstante, allí no se hizo mención expresa del enfoque territorial.⁶²

No se encontró alusión expresa a nociones de enfoque territorial propiamente dicho en la jurisprudencia de justicia y paz, sin embargo, caracterizaciones del territorio donde operaron los paramilitares, así como consideraciones sobre la importancia del territorio, tuvieron cabida en algunas providencias.⁶³

Una mención expresa al enfoque territorial se incluyó en el Decreto 1069 de 2015⁶⁴ en el artículo 2.2.5.1.2.2.9. se afirmó:

Formulación de la imputación. A partir de la finalización de la versión libre, el fiscal delegado solicitará al magistrado con funciones de control de garantías la programación de una audiencia preliminar para la formulación de la imputación. Durante tal audiencia el fiscal delegado deberá comunicar al desmovilizado o a los desmovilizados, en caso de ser audiencia colectiva, los hechos relevantes que se investigan en su contra. El fiscal delegado realizará la formulación de la imputación teniendo en cuenta el enfoque territorial y los patrones de macrocriminalidad preliminarmente atribuidos a las estructuras y subestructuras del grupo armado organizado al margen de la ley [...].

Con anterioridad, solo se logró encontrar alusión expresa a un enfoque diferencial (de género) en el Decreto 3570 de 2007, que fue derogado por el Decreto 1737 de 2010.⁶⁵

Así pues, del ordenamiento jurídico identificado puede observarse que: (i) inicialmente, la Ley 975 de 2005 no contempló expresamente la aplicación de un enfoque territorial, pero sí unas instituciones con potencialidad de intervenir en los territorios, (ii) con su reforma, en el 2012, se incorporó el enfoque diferenciado y (iii) en el marco de su reglamentación se dispuso que el fiscal efectúe la formulación de imputación atendiendo al enfoque territorial.

61 Se colige que no es un listado taxativo sino enunciativo a partir de la propia redacción del artículo, el cual utiliza la expresión «tales como» justo antes de enunciar una serie de poblaciones objeto de enfoque diferencial, dando así a entender que el listado que expone no agota todo el universo de posibles poblaciones vulnerables.

62 Se hace alusión al enfoque diferencial, no obstante, pues existen varias disposiciones del Acuerdo de Paz donde se da a entender que, en esencia, el Estado debe atender a las necesidades y características particulares de cada grupo y persona, basándose en lo que podría condensarse como un único criterio: «enfoque territorial, diferencial y de género» (pág. 6, 11, 40, 84, 94, 128, y 129). En este sentido, se resalta que la Corte Constitucional, en algunos de sus pronunciamientos, no parece haber marcado una distinción tajante entre el enfoque territorial, el diferencial (ej. Comunidades étnicas y personas en situación de discapacidad) y el de género (ej. Mujeres y comunidad LGBTI), pues si bien los tres criterios se orientan a circunstancias específicas, todos apuntan a un único fin: la garantía de la igualdad contemplada en el artículo 13 de la Constitución. Al respecto, véase: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-730 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; Sentencia C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, y; Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera (si bien el AP y las sentencias son posteriores al proceso de justicia y paz, no por ello dejan de ser útiles para conceptualizar en general sobre el enfoque analizado). Lo anterior se refuerza al encontrar enunciadas poblaciones como «mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos/as, líderes/líderesas sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores/as de Derechos Humanos, víctimas de desplazamiento forzado y miembros de pueblos o comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras», en el marco del enfoque diferencial antes enunciado. En este sentido, por ejemplo, resulta difícil pensar la garantía del enfoque diferencial a la población campesina sin que, en mayor o menor medida, se parta desde una perspectiva con enfoque territorial.

63 Por ejemplo, véase: Tribunal Superior del Distrito Judicial De Bogotá Sala de Justicia y Paz. Magistrada ponente: Uldi Teresa Jiménez López. Bogotá D.C., Veintinueve (29) de junio de dos mil diez (2010). «Frente al daño moral causado, expresa que se puede establecer a partir de los significados del territorio, por la forma en que se vive, en que se trabaja, pero también por la forma en que se experimenta, se interpreta, se subjetiviza ese espacio y lo que sucede en él». También párr. 39; Tribunal Superior de Bogotá Sala de Justicia y Paz. Magistrado ponente: Eduardo Castellanos Roso. Bogotá D.C. marzo veintidós (22) de dos mil diecisiete (2017), aquí se hizo una alusión muy vaga al enfoque diferencial (pág. 157) y se refirió el «enfoque de diversidad sexual»; Tribunal Superior de Bogotá Sala de Justicia y Paz. Magistrado Ponente: Eduardo Castellanos Roso. Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil diecisiete (2017), aquí hubo una alusión importante al enfoque diferencial en el párr. 609; y, específicamente, sobre caracterización del territorio, véase: Tribunal Superior del Distrito Judicial De Bogotá Sala de Justicia y Paz. Magistrada ponente: Uldi Teresa Jiménez López. Bogotá D. C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), en esta providencia, también se hizo alusión al enfoque diferencial y de género. El enfoque de género también se cita en el par. 601 de Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Justicia y Paz. Magistrada ponente: Alexandra Valencia Molina. Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil dieciséis (2016): «Lo anterior, debe llevar a plantear, una dinámica judicial que se corresponda con el reconocimiento de las necesidades y vulnerabilidades del grupo poblacional integrado por las mujeres víctimas del conflicto armado, en el cual, desde un enfoque de género se propenda por la garantía de sus derechos. A continuación, se presentan algunas ideas: [...]». Por otro lado, la Sala de Justicia y Paz del TSDJ de Bogotá tuvo en cuenta el enfoque diferencial a la hora de calificar un informe presentado por las Fiscalía, del siguiente modo: En el informe del patrón de VBG, no prevé un enfoque diferencial, en relación con las distintas formas de victimización de las que pueden ser sujetos los hombres y las mujeres. Es decir que no se evidencia cómo la VBG varía cuando es perpetrada en contra de hombres, o en contra de mujeres, y cuáles son las repercusiones de esta en cada uno de los géneros, de manera específica». Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Justicia y Paz. Magistrada Ponente: Alexandra Valencia Molina. Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

64 Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012.

65 Artículo 26: «Parágrafo. Las unidades de Policía Nacional que se destinen a la ejecución de estas tareas deberán recibir capacitación en enfoque de género y derechos humanos. De igual forma, se apropiarán los recursos necesarios para el fortalecimiento institucional tendiente a mejorar la protección de las víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005».

Aunque estas disposiciones resultan relevantes, por sí mismas no resultan lo suficientemente esclarecedoras, a fin de construir, en los términos señalados en el primer capítulo, un modelo de justicia transicional cercano a la sociedad civil en los territorios; que refleje la colaboración interinstitucional para ampliar la cobertura territorial, y con mecanismos de participación territorial.

- Distribución territorial de las Salas

Como se abordó previamente, uno de los indicadores de la apropiación de un enfoque territorial y de una articulación nación-territorio en un modelo de justicia transicional lo constituye el acercamiento de las instituciones a los ciudadanos, con independencia del lugar en que se ubiquen.

Lo anterior no supone que exista una sede de la institución en cada espacio territorial, pues además esto resultaría insostenible, sí se requiere de la formulación de estrategias que permitan una interacción entre el modelo de justicia transicional y los diferentes actores de la sociedad civil, especialmente, las víctimas.

En el marco del modelo de Justicia y Paz, el artículo 32 de la Ley 975 de 2005 estableció que, además de las funciones que les eran inherentes con anterioridad, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (TDSJ) designados por el Consejo Superior de la Judicatura serían competentes para judicializar a las personas inmersas en los procesos de los que trata tal ley, así mismo, vigilar el cumplimiento de las penas y las obligaciones impuestas a los condenados.

En este sentido es claro que, dada la organización de la Rama judicial (de suyo, territorializada, mediante distritos, circuitos y municipios), los órganos jurisdiccionales de Justicia y Paz hacen presencia en los territorios mediante la designación de ciertos Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Para 2015, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Medellín contaban con Salas de Justicia y Paz en sus respectivos TSDJ.⁶⁶

Esta distribución impidió, prima facie, que la justicia fuera administrada, exclusivamente, desde la ciudad capital, pero esto no resultó suficiente. Algunos informes de seguimiento al modelo de Justicia y Paz reflejan que la participación de las víctimas durante los procesos se vio reducida ante imposibilidad para desplazarse a las zonas en que se llevaban a cabo los procedimientos:

La gran mayoría de las víctimas se caracteriza por presentar condiciones de precariedad económica y por habitar en zonas distanciadas de aquellas en donde se desarrollan los procesos. Las víctimas manifiestan que algunas de ellas iniciaron el proceso con muchas expectativas, incurriendo en onerosos gastos de transporte y manutención. Éstas se fueron minimizando en el momento en que el proceso se fue dilatando y no existía ningún tipo de apoyo económico que garantizara sus condiciones de subsistencia.⁶⁷

66 Esto, según el informe que se encuentra en la opción «tribunales del país», siguiendo este vínculo: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/informacion-general-justicia-y-paz/4>. El siguiente vínculo pareciera indicar que todavía no se han cambiado las locaciones de dichas salas: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/10228/1136>.

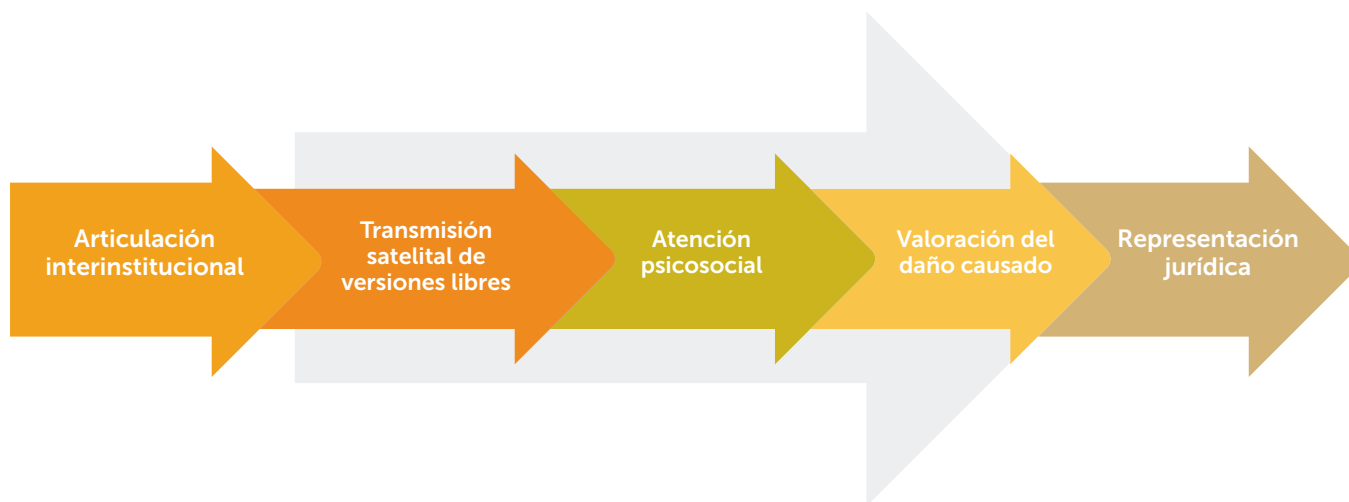
67 Véase, al respecto, el Informe Primera Fase de implementación de la Ley de Justicia y Paz (diciembre, 2008), vínculo: https://www.toledopax.org/sites/default/files/CITpax_Informe_de_Primer_Fase_Observatorio_DDR_y_LJP.pdf; Segundo Informe de implementación de la Ley de Justicia y Paz (noviembre, 2009), vínculo: https://www.toledopax.org/sites/default/files/CITpax_Segundo_Informe_Observatorio_DDR_Ley_Justicia_y_Paz_Colombia_noviembre_2009.pdf; Tercer Informe de implementación de la Ley de Justicia y Paz (septiembre, 2010), vínculo: https://www.toledopax.org/sites/default/files/Tercer_Informe_CITpax_Observatorio_DDR_Ley_Justicia_Paz_septiembre_2010.pdf, y; EL PROCESO PENAL ESPECIAL DE JUSTICIA Y PAZ ALCANCES Y LÍMITES DE UN PROCESO PENAL CONCEBIDO EN CLAVE TRANSICIONAL (con Alejandro Aponte Cardona como director del Área de Justicia), vínculo: https://www.toledopax.org/sites/default/files/EL%20PROCESO%20PENAL%20ESPECIAL%20DE%20JUSTICIA%20Y%20PAZ_CITpax_Observatorio.pdf.

En este mismo sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo alertó en el 2012 que la estructura de Justicia y Paz no resultaba suficiente para conectar la justicia con los territorios. En particular, destacó que: «los cientos de miles de víctimas, en especial aquellas localizadas en áreas remotas y de mayor victimización, muchas veces quedan sin la oportunidad de hacer parte del proceso penal, perdiendo así la posibilidad de acceder a la verdad, justicia y reparación integral».⁶⁸

«Llevar la justicia a la sociedad civil»

Ante la insuficiencia del modelo de Justicia y Paz para conectar los territorios con el proceso de desmovilización de los miembros de las AUC y, especialmente, con su sometimiento a la justicia, en 2011, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo adelantaron un proyecto piloto, a fin de acortar distancias entre el sistema de justicia transicional y, principalmente, las víctimas⁶⁹.

El mencionado proyecto tuvo cinco focos a resaltar: (i) trabajo articulado entre las instituciones, (ii) transmisión satelital de las versiones libres, (iii) atención psicosocial, (iv) valoración del daño causado y (v) representación jurídica para las víctimas⁷⁰.



Así pues, a través de un proceso articulado entre la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, se efectuó la transmisión satelital de 79 versiones libres, con la participación de casi 10.000 víctimas que vivían en las regiones de Urabá (Antioquia), Catatumbo (Norte de Santander) y Valle del Cauca⁷¹.

68 PNUD. Acceso a la justicia: participación efectiva de las víctimas en etapas procesales de la Ley de Justicia y Paz. 2012. <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/54.%20Acceso%20a%20la%20Justicia,%20Participaci%C3%B3n%20de%20las%20v%C3%ADctimas%20en%20etapas%20procesales%20de%20Justicia%20y%20Paz.pdf>

69 PNUD. Acceso a la justicia: participación efectiva de las víctimas en etapas procesales de la Ley de Justicia y Paz. 2012.: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/54.%20Acceso%20a%20la%20Justicia,%20Participaci%C3%B3n%20de%20las%20v%C3%ADctimas%20en%20etapas%20procesales%20de%20Justicia%20y%20Paz.pdf>

70 PNUD. Acceso a la justicia: participación efectiva de las víctimas en etapas procesales de la Ley de Justicia y Paz. 2012. <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/54.%20Acceso%20a%20la%20Justicia,%20Participaci%C3%B3n%20de%20las%20v%C3%ADctimas%20en%20etapas%20procesales%20de%20Justicia%20y%20Paz.pdf>

71 PNUD. Acceso a la justicia: participación efectiva de las víctimas en etapas procesales de la Ley de Justicia y Paz. 2012. <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/54.%20Acceso%20a%20la%20Justicia,%20Participaci%C3%B3n%20de%20las%20v%C3%ADctimas%20en%20etapas%20procesales%20de%20Justicia%20y%20Paz.pdf>

En dichos espacios, se contó con el apoyo de una dupla de atención psicojurídica a las víctimas y se promovió un espacio de escucha, a fin de identificar los principales daños materiales e inmateriales perpetrados por quienes se encontraban sometidos a la justicia, en virtud de la Ley 975 de 2005, para efectos del incidente de reparación integral⁷².

Tras un espacio de interlocución con las víctimas, se pudo identificar que estos escenarios en los que literalmente el Estado llevó la justicia a los territorios permitieron que los actores de la sociedad civil fortalecieran lazos de confianza con las instituciones y se coadyuvó grandemente al cumplimiento del mandato de estas, en tanto las medidas adoptadas fueron consideradas por los propios beneficiarios como una contribución a la satisfacción de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición⁷³.

2.3. La articulación nación-territorio en el componente de reparación: Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 estableció el programa administrativo de reparaciones, pero además incluyó medidas propias de la asistencia humanitaria. Sin embargo, por no tratarse del objeto del presente documento, no se hará referencia a la necesidad de articulación con las entidades territoriales en asuntos de asistencia humanitaria⁷⁴.

Una vez delimitado el objeto de este acápite, vale la pena resaltar que la política de atención a víctimas, en su componente de reparación ha planteado como uno de sus ejes transversales la articulación nación-territorio, en palabras de la UARIV, esta se debe entender como:

La ejecución de la política de víctimas conlleva dentro de sí un proceso de articulación efectiva entre las entidades nacionales y territoriales para la formulación y ejecución de programas, proyectos, acciones, procesos y recursos; con el propósito de prevenir, atender, asistir, y reparar integralmente a las víctimas a partir de la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; la puesta en marcha de esta medida implica la aplicación de procesos de fortalecimiento técnico, administrativo y financiero que posibiliten la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

La estrategia de corresponsabilidad fue establecida en el Decreto 2460 de 2015 y permite la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiaridad para que las administraciones Nacional y departamental apoyen la gestión municipal en favor de las víctimas, a partir de la identificación de sus necesidades y con base en los compromisos de su respectivo Plan de Desarrollo y su Plan de acción Territorial para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas (PAT).⁷⁵

Así, como se evidencia de la cita anterior, en cuanto a la reparación de víctimas existe un mayor desarrollo y conciencia de la necesaria articulación nación-territorio para alcanzar los fines de la política.

72 PNUD. Acceso a la justicia: participación efectiva de las víctimas en etapas procesales de la Ley de Justicia y Paz. 2012. <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/54.%20Acceso%20a%20la%20Justicia,%20Participaci%C3%B3n%20de%20las%20v%C3%ADctimas%20en%20etapas%20procesales%20de%20Justicia%20y%20Paz.pdf>

73 PNUD. Acceso a la justicia: participación efectiva de las víctimas en etapas procesales de la Ley de Justicia y Paz. 2012. <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/54.%20Acceso%20a%20la%20Justicia,%20Participaci%C3%B3n%20de%20las%20v%C3%ADctimas%20en%20etapas%20procesales%20de%20Justicia%20y%20Paz.pdf>

74 De acuerdo con la Ley 1448 de 2011 en su artículo 47, la asistencia o ayuda humanitaria comprende medidas que tienen por objeto “[...] socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial[...].”

75 Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016 - 2019. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillapddl290116.pdf>

2.3.1 Corresponsabilidad en las medidas de reparación

A partir del Decreto 2460 de 2015, compilado por el Decreto 1084 de 2015, se estableció la corresponsabilidad en la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado. Así, se dispuso que los planes territoriales de desarrollo debían tener en cuenta la política de atención a víctimas, y que las entidades territoriales debían diseñar planes de acción territorial para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas⁷⁶.

En la formulación de estos planes se debe atender a las siguientes etapas: (i) caracterización, (ii) formulación del plan y (iii) seguimiento y evaluación⁷⁷:



Adicionalmente, en relación con esta corresponsabilidad se deben tener en cuenta los siguientes principios para lograr una adecuada articulación nación-territorio:

- **Coordinación:** todas las entidades del nivel nacional o territorial que tienen competencias en esta política deben desarrollar sus funciones de forma articulada, armónica y coherente⁷⁸.
- **Subsidiariedad:** hay asuntos que son de competencia exclusiva de los entes municipales, y, por lo tanto, las entidades departamentales y nacionales solo entrarán a suplir estas competencias, de forma transitoria, cuando las entidades municipales no lo puedan hacer⁷⁹.
- **Concurrencia:** si hay competencias compartidas entre distintas entidades, se aplicará la concurrencia⁸⁰.

Así, mediante este decreto y con la aplicación de las medidas por parte de las entidades territoriales en el mecanismo de reparaciones, se evidencia un avance en los requerimientos de articulación nación-territorio, que podrán ser analizados, y posiblemente aplicados en lo pertinente, en los otros componentes del modelo transicional.

76 Decreto 1084 de 2015, artículos 2.2.8.3.1.4 y 2.2.8.3.1.5.

77 Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. 2012.

78 Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.8.3.1.12

79 Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.8.3.1.13

80 Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.8.3.1.14

2.3.2 Enfoque territorial en las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV)

De conformidad con los artículos 159 y 160 de la Ley 1448 de 2011, dentro del SNARIV, se incluyen tanto entidades del orden nacional como del orden territorial, tales como municipios y departamentos. Dentro del SNARIV, a nivel territorial se instituyeron los Comités Territoriales de Justicia Transicional, así el artículo 174 de la ley estableció:

El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoverá la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, **encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo 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, distrital 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 (Negrillas fuera del texto original).

Dentro de las funciones de estos Comités se encuentran: (i) diseñar un mecanismo de evaluación periódica para hacer los ajustes necesarios a la ejecución del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, de acuerdo con lo previsto en el acápite anterior y (ii) adoptar estrategias que permitan garantizar la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.⁸¹ Así, de la creación de estos comités, y las funciones que les fueron asignadas, se evidencia una preocupación porque los planes territoriales tengan en cuenta las características propias de cada territorio, así como los comentarios y observaciones de las víctimas de dicho territorio.

En desarrollo de este especial enfoque en lo territorial de la política de víctimas, la UARIV ha implementado diferentes actuaciones de acompañamiento técnico a las entidades territoriales, con el fin de que se implementen las medidas necesarias. Algunas de estas actuaciones son⁸²:

- La creación de comités territoriales de justicia transicional: se han expedido circulares con recomendaciones técnicas y se publicó una guía para el funcionamiento de estos comités.
- Recomendaciones en relación con la incorporación de la política de víctimas en los instrumentos de planificación local.
- Fortalecimiento de entidades territoriales: haciendo especial énfasis en estrategias de planeación, coordinación y seguimiento.
- Se ha realizado un proceso de certificación territorial: para medir la contribución de los departamentos, distritos y municipios al goce de los derechos de las víctimas.

⁸¹ Decreto 1084 de 2015.

⁸² UARIV. Informe de gobierno de la política de atención y reparación a víctimas. 2018.

- Proyectos territoriales de cofinanciación para la vida y la reconciliación: en estos proyectos se articulan la oferta nacional y territorial, para cofinanciar proyectos que atiendan necesidades de las víctimas, en especial de desplazamiento forzado.
- Realización de alianzas estratégicas entre las entidades territoriales y las entidades nacionales.

Finalmente, se han implementado estrategias de fortalecimiento de las instancias de coordinación nacional y territoriales. Estas instancias de coordinación son: (i) Comité ejecutivo, (ii) Subcomités técnicos nacionales y (iii) Comités territoriales de justicia transicional⁸³.

Así, de esta implementación de la política de reparación en relación con el enfoque territorial se puede extraer que se requiere una interacción de doble vía, esto es que las instituciones nacionales se nutren de los insumos, experiencias y recomendaciones de los entes territoriales. Pero, a su vez, las instituciones territoriales pueden beneficiarse del acompañamiento técnico y recomendaciones de las instituciones de orden nacional.

2.3.3 Mesas de víctimas y articulación con el SNARIV

Las Mesas de participación de Víctimas fueron creadas en la Ley 1448 de 2011, con la finalidad de garantizar la participación efectiva de las víctimas, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política de víctimas a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Esta articulación se puede ver reflejada de la siguiente forma:

- **Participación de las mesas en la selección de los órganos de coordinación del SNARIV:** la Mesa de Participación de Víctimas a nivel nacional será la encargada de la elección de: (i) los representantes de las víctimas que harán parte del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, (ii) los representantes ante el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas y (iii) los representantes del Comité de Seguimiento⁸⁴.

Las Mesas de Participación de Víctimas en el nivel territorial serán las encargadas de la elección de los representantes de las víctimas que integren los Comités Territoriales de Justicia Transicional⁸⁵.

- **Integración de víctimas de desplazamiento:** la UARIV debió establecer un procedimiento para integrar las instancias de organización y participación de las víctimas de desplazamiento en las mesas de participación diseñadas por la Ley 1448 de 2011⁸⁶.
- **Consulta de las decisiones de entidades públicas a las mesas:** mediante los protocolos de participación de las víctimas se debe garantizar 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 Víctimas, de los diferentes niveles, las decisiones proyectadas otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones. Estas observaciones deben ser valoradas por las entidades y, de ser descartadas, esta decisión debe ser justificada⁸⁷.

83 UARIV. Informe de gobierno de la política de atención y reparación a víctimas. 2018.

84 Ley 1448 de 2011, artículo 193, párrafo 3.

85 Ley 1448 de 2011, artículo 193.

86 Ley 1448 de 2011, artículo 193, párrafo 4.

87 Ley 1448 de 2011, artículo 194.



- **Espacios de capacitación en participación efectiva:** se estableció el deber de la UARIV de promover espacios de capacitación sobre la Ley 1448 de 2011, especialmente en los asuntos de participación de víctimas. Esto con el fin de que la participación de las Mesas sea realmente efectiva⁸⁸. Así mismo, la UARIV hace un acompañamiento técnico a las mesas, para que estas operen de acuerdo con el protocolo de participación efectiva expedido mediante la Resolución 388 de 2013⁸⁹.

Esta articulación, a diferente nivel, de las Mesa de Participación de Víctimas con las entidades del Estado, resulta interesante en cuanto el enfoque territorial de la Ley 1448 de 2011 no se queda en la territorialización de las entidades, sino que integra, desde la institucionalidad y la participación efectiva de las víctimas del conflicto desde sus territorios, requiriendo un diálogo entre las víctimas y las entidades en todos los niveles, nacional, departamental y municipal.

2.3.4 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Es importante resaltar los Programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET) que, aunque no hacen parte de las medidas de reparación individual o colectiva, son programas regionales de transformación que buscan llegar a los territorios más afectados por el conflicto armado, y que fueron previstos por el Acuerdo Final para que tuvieran un efecto reparador⁹⁰. Hasta el momento, los PDET han priorizado 170 municipios de diferentes regiones del país, que incluyen 1630 núcleos veredales⁹¹. Algunas de las regiones con más municipios priorizados son Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, Cuenca del Caguán y piedemonte Caqueteño, Pacífico y frontera nariñense y Montes de María.

Los pilares de los PDET atienden a suplir las necesidades propias de los territorios, entendiendo sus características particulares y las limitaciones. Estos pilares son:

- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
- Reactivación económica y producción agropecuaria
- Educación Rural
- Vivienda, agua potable y saneamiento
- Derecho a la alimentación
- Reconciliación, convivencia y paz
- Infraestructura y adecuación de tierras
- Salud rural y
- Sostenibilidad socio-ambiental


Así, los PDET tienen un claro enfoque territorial que requiere la interacción de los diferentes niveles, nacional, regional, subregional, municipal y submunicipal. Con el fin de coordinar el diseño y ejecución de los PDET se crearon como órganos de coordinación: (i) la comisión subregional de planeación participativa, (ii) la comisión municipal de planeación participativa y (iii) la asamblea comunitaria.

⁸⁸ Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.9.3.11

⁸⁹ UARIV. Participación de víctimas. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/participacion-de-las-victimas/283>

⁹⁰ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

⁹¹ Renovación del Territorio. Programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf



Estos PDET son un esfuerzo adicional por llegar a niveles incluso más pequeños que los municipios y para responder a las necesidades de renovación en los territorios. Hasta el momento no es claro cuáles serán sus retos y dificultades, por cuanto se están implementando, pero son una apuesta por la real transformación de los territorios, en el marco de los modelos transicionales.

2.4. La articulación nación-territorio respecto del componente de verdad

A continuación, se desarrolla el marco normativo, implementación y características de la articulación nación-territorio respecto de las entidades competentes del componente de verdad. En primer lugar, se abordará la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, y, en segundo lugar, el Centro Nacional de Memoria Histórica.

2.4.1 La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la Reconciliación (CEV)

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad tiene como paradigma transversal de su mandato la adopción de un enfoque territorial. Por lo anterior, en la presente sección, por un lado, se aborda el marco normativo y jurisprudencial que desarrolla dicho enfoque y, por el otro lado, se efectúa una aproximación a la forma en la que se está implementando en la actualidad.

- Generalidades del enfoque territorial en la CEV: marco jurídico

En el mandato otorgado a la Comisión para la Verdad, el enfoque territorial ha sido consagrado como un criterio orientador del desarrollo de sus funciones. En primer lugar, en el Acuerdo Final de Paz⁹² y en el artículo 7 del Decreto Ley 588 de 2017⁹³, se estableció que, aunque la CEV sea una entidad de nivel nacional, debe tener un enfoque territorial, orientado a: (i) «lograr una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidades de los territorios afectados»⁹⁴ y (ii) «promover el proceso de construcción de verdad y contribuir a las garantías de no repetición en los diferentes territorios»⁹⁵.

Este enfoque territorial se refleja en el mismo Decreto Ley en artículos como el 9⁹⁶, en el que se consagra que la CEV deberá coordinarse con los planes y programas de construcción de paz que se pongan en marcha en los territorios como consecuencia de la implementación del Acuerdo Final.

A su vez, el artículo de la misma norma analizada establece que para contribuir con el objetivo de la no repetición y la reconciliación, las actividades de la CEV deben estar orientadas a promover la convivencia entre los colombianos y, en especial, en los territorios más afectados por el conflicto y la violencia.

92 Se debe observar que, cada una de las normas citadas a continuación sobre enfoque territorial tiene su origen el Acuerdo Final.

93 Adoptado del Acuerdo Final de Paz. pág. 132. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

94 Decreto 588 de 2017, artículo 7.

95 Ibídem.

96 Adoptado del Acuerdo Final de Paz. pág. 133. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Por su parte, el artículo 13 del Decreto Ley 588 de 2017⁹⁷ establece dentro de las funciones de la CEV crear espacios de participación para la sociedad civil en los territorios y, en especial: «audiencia públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos, entre otras, con el fin de escuchar las diferentes voces, en primer lugar, las de las víctimas, tanto las individuales como las colectivas, y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad para contribuir a una reflexión conjunta sobre lo ocurrido y las causas y efectos de la grave violencia vivida por Colombia».

Dentro de las funciones de la CEV también se consagra, la de diseñar y «poner en marcha una estrategia de relacionamiento activo con las víctimas y sus organizaciones, con iniciativas no gubernamentales de reconstrucción de memoria, individual y colectiva, con **enfoque territorial**».

Por último, el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017 establece expresamente que los informes rendidos por el Comité de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de las recomendaciones proferidas por la CEV deberán tener un enfoque territorial, diferencial y de género⁹⁸.

La Corte Constitucional estudió las disposiciones anteriores en a la Sentencia C-017 de 2018, y sobre el enfoque territorial, como criterio orientador, se refirió así:

La Sala estima que el principio orientador previsto en la norma analizada se **ajusta plenamente a los mandatos superiores**, pues esencialmente reproduce y desarrolla el artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, conforme al cual, el SIVJRN «*tendrá un enfoque territorial... que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población*».

(...)

De este modo, en criterio de la Corte, las maneras específicas con que se garantizará el enfoque territorial será un elemento que deberá ser valorado por los comisionados al fijar la metodología correspondiente. **En todo caso, es claro que la CEV debe hacer eficaz esa perspectiva de aproximación, pues de ello depende la inclusión y la garantía del derecho a la verdad de las víctimas en los territorios.**

El marco normativo y jurisprudencial que regula el funcionamiento de la CEV ha reconocido el enfoque territorial como un eje transversal del mandato de la Comisión que debe materializarse eficazmente y que se concreta, entre otros aspectos, en: (i) la creación de espacios que conecten la búsqueda de la verdad con los territorios y (ii) en la adopción de una metodología que permita esclarecer los hechos relacionados con el conflicto armado interno, atendiendo a las particularidades que se presentaron en determinados espacios geográficos.

- Materialización del enfoque territorial en la CEV

De acuerdo con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la Reconciliación, el enfoque territorial implica:

⁹⁷ Adoptado del Acuerdo Final de Paz, pág. 136, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

⁹⁸ Adoptado del Acuerdo Final de Paz, pág. 139, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

a) lograr intervenciones coherentes con la realidad social, política y económica de los territorios; b) ser flexibles e integrales; c) propiciar espacios de conversación y participación de los actores territoriales en los procesos misionales, generando las capacidades necesarias para que los propios territorios puedan gestionar su vida y la construcción de la paz; d) superar las intervenciones sectoriales y poblacionales, para entender las dinámicas complejas de las regiones.⁹⁹

Es por esto que, como se profundizará a continuación, la CEV ha adoptado medidas como: (i) trazar una división territorial para definir las zonas de impacto, (ii) disponer la creación de Casas de la Verdad y (iii) adelantar encuentros con las víctimas en diversos municipios de Colombia.

» División territorial

Para los efectos de adelantar un acompañamiento a las comunidades y de acercar el proceso de construcción de paz a las diferentes zonas del país, la CEV efectuó la siguiente división territorial en 11 zonas, como se evidencia a continuación:

División territorial de la CEV ¹⁰⁰	
Zona 1	Región Caribe e insular
Zona 2	Costa Pacífica
Zona 3	Antioquia, Córdoba y la región cafetera
Zona 4	Región sur andina: Valle, Cauca, Nariño y Putumayo
Zona 5	Magdalena medio
Zona 6	Noroeste: Santander, Santander del norte, Arauca y Casanare
Zona 7	Región central: Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila
Zona 8	Suroriente: la Orinoquía y la Amazonía
Zona 9	Bogotá D.C.
Zona 10	Resguardos indígenas, de comunidades negras, palenqueros, raizales y cumpañas.
Zona 11	Colombianos y colombianas que tuvieron que salir al exterior por razones del conflicto.

» Casas de la verdad

De la estrategia de despliegue territorial y la búsqueda de la participación de las víctimas, se ha derivado la organización y puesta en marcha de las Casas de la Verdad, entendidas como oficinas regionales abiertas al público donde los equipos de trabajo atienden a los actores que aportan a la misión de la CEV.

Las actividades en estas Casas de la Verdad deben tener un carácter participativo encaminado a informar al ciudadano sobre las funciones y el mandato de la CEV, la «documentación de casos, la activación de procesos de reconocimiento o convivencia, en perspectiva de la no

99 <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>

100 Comisión de la Verdad. <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>. 2019. Revisado el 4 de junio de 2020.

repetición de la guerra» y la recolección de testimonios. Además de lo anterior, las Casas son centros sociales que propician la reflexión alrededor de la verdad como derecho de todos¹⁰¹.

Adicionalmente, la CEV, desde las Casas de la Verdad, apoya la ruta de atención a víctimas, brindando atención y asesoría sobre las competencias de los órganos que conforman el SIVJNR¹⁰². En el informe presentado por la CEV, en septiembre de 2019, se señaló que la Comisión ya contaba con 19 casas debidamente dotadas, de 29 proyectadas:

La estrategia de la Comisión de llegar a los territorios, acercar la entidad a la ciudadanía, establecer puentes y canales comunicativos entre grupos de víctimas, los diferentes grupos de interés y la sociedad en su conjunto y rescatar su contexto cultural en su entorno específico, se materializa con una red de sedes territoriales, las casas de la verdad. Esta proyección territorial pretende acercar más la Comisión a los lugares donde se produjeron las afectaciones a la población, los hechos victimizantes y las circunstancias del entorno, y a su vez facilitar el acceso a la Comisión por parte de la comunidad en condiciones de seguridad y agilidad. Se han puesto en operación 19 de las 29 sedes programadas (...), dotadas con equipos especializados (grabadoras de alta sensibilidad, teleconferencias, otros) y ofimática, servicios administrativos y para el bienestar de los equipos de trabajo. Adicionalmente, se dispuso una oficina en la Sede Nacional para abordar la problemática de las víctimas en el exilio¹⁰³.

En dicho informe también se señaló que con las casas de verdad: «se espera hacer presencia en los territorios y facilitar la participación de las víctimas y demás actores en la construcción de verdad a partir de las dinámicas regionales del conflicto y las particularidades de los territorios afectados»¹⁰⁴.

» Encuentros con las víctimas en los territorios

Aunque la información no se encuentra del todo sistematizada, la CEV ha adelantado encuentros regionales con tres propósitos: primero, determinar la metodología de trabajo de la Comisión; segundo, escuchar los relatos de las víctimas, tanto en Colombia como en el exterior y, por último, adelantar procesos de pedagogía con diferentes actores locales y nacionales, provenientes del sector empresarial, educativo y de organizaciones sociales, principalmente¹⁰⁵.

Estos espacios, en su gran mayoría, han sido el resultado de un trabajo articulado con los demás órganos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y órganos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo¹⁰⁶.

2.4.2 Centro Nacional de Memoria Histórica

El artículo 6 del Decreto 4803 de 2011 establece como función del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) «Promover y motivar, a nivel territorial, la participación de las víctimas, las organizaciones sociales y la academia, en el diseño, desarrollo y difusión de iniciativas de reconstrucción de memoria histórica, con el apoyo de las entidades territoriales, a través de sus instituciones y programas».

101 Comisión de La Verdad. En los territorios. <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>


102 <https://comisiondelaverdad.co/participe/casas-de-la-verdad>

103 https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_gestion_ISem_2019F.pdf.pdf

104 https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_gestion_ISem_2019F.pdf.pdf

105 https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_gestion_ISem_2019F.pdf.pdf

106 https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_gestion_ISem_2019F.pdf.pdf



En desarrollo de esta función, el CNMH busca, mediante la estrategia nación-territorio: «poner el tema de la memoria histórica en la agenda pública a través del apoyo a iniciativas de memoria histórica y la asistencia técnica a las autoridades territoriales. Igualmente, impulsa la inclusión y visibilización de la memoria histórica en los escenarios de discusión y formulación de las políticas públicas sobre medidas de satisfacción». Esta estrategia reconoció las limitaciones del CNMH al no tener una estructura descentralizada, y se determinó que se diseña sobre los siguientes tres ejes: (i) la articulación del apoyo a medidas regionales y locales de memoria, (ii) apoyo a entidades territoriales que quieran desarrollar acciones de memoria histórica e (iii) impulso de la memoria histórica en las discusiones sobre medidas de satisfacción¹⁰⁷.

Las principales funciones que se han otorgado a la estrategia nación-territorio del CNMH son¹⁰⁸:

- Coordinar el proceso de articulación del CNMH en el territorio
- Coordinar la definición de la focalización territorial anual del CNMH
- Analizar las demandas de apoyo a iniciativas de memoria histórica (IMH) y acciones de memoria histórica (AMH) a partir de la focalización del CNMH
- Construir planes de apoyo integrales para las IMH priorizadas con la participación de las víctimas
- Apoyar la acción articulada de las direcciones misionales y grupos en el apoyo que éstos realizan a las IMH y AMH, y
- Representar al CNMH en el Subcomité de Medidas de Satisfacción del SNARIV

Así, estas son las labores que se desarrollan desde el CNMH, pero, a la vez, en los territorios se han realizado importantes labores en relación con la construcción de la memoria histórica. Según el artículo 145 de la Ley 1448 de 2011, hay dos tipos de iniciativas territoriales que pueden ser acompañadas por el CNMH: (i) Iniciativas de memoria histórica de las víctimas y organizaciones de víctimas y (ii) Acciones de memoria histórica de autoridades territoriales y otros actores.

Dentro de estas iniciativas territoriales, se pueden resaltar: la Casa de Memoria de la Costa Pacífica Nariñense, el Parque Monumento Trujillo, la Casa del Saber de la Comunidad Indígena la Boyera¹⁰⁹. Ejemplos que se constituyen en importantes iniciativas que muestran cómo desde las comunidades, con el apoyo institucional nacional, se pueden lograr objetivos que benefician tanto al territorio como a las comunidades.

Finalmente, es importante resaltar que el CNMH emitió un balance denominado «Regiones y conflicto armado», que se concentró en 13 casos que hacen parte de las más variadas regiones del país, entendiendo que la construcción de la memoria debe tener un enfoque territorial. En el marco de este balance, el CNMH realizó las siguientes recomendaciones¹¹⁰:

- Las violencias se expresan de forma diferente en los distintos territorios del país, y el conflicto reconfiguró las regiones de forma diferenciada en los siguientes aspectos: (i) descampesinización, (ii) pervivencia de grupos étnicos, (iii) cierres democráticos, (iv) focalización de la economía y (v) procesos de reconstrucción.

107 CNMH. Memoria Histórica en el ámbito territorial: orientaciones para autoridades territoriales. 2014. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/autoridadesTerritoriales/memoria-historica-ambito-local-orientaciones-autoridades-territoriales.pdf>

108 CNMH. Memoria Histórica en el ámbito territorial: orientaciones para autoridades territoriales. 2014. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/autoridadesTerritoriales/memoria-historica-ambito-local-orientaciones-autoridades-territoriales.pdf>

109 CNMH. Memoria Histórica en el ámbito territorial: orientaciones para autoridades territoriales. 2014. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/autoridadesTerritoriales/memoria-historica-ambito-local-orientaciones-autoridades-territoriales.pdf>

110 CNMH. Memoria Histórica en el ámbito territorial: orientaciones para autoridades territoriales. 2014. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/autoridadesTerritoriales/memoria-historica-ambito-local-orientaciones-autoridades-territoriales.pdf>

- La construcción de una paz territorial debe tener en cuenta tanto las violencias y victimizaciones en el ámbito rural, como urbano. Por lo tanto, aunque son victimizaciones distintas, se interrelacionan y así deben ser comprendidas.
- La interacción de lo local y lo nacional es fundamental para el desencadenamiento del conflicto armado en los territorios, y también para diseñar una política pública realmente integral.

Así las cosas, el CNMH no solo ha implementado una estrategia nación-territorio, sino que en el balance realizado llegó a la conclusión de que esta interacción es fundamental para lograr una paz territorial. El trabajo del CNMH permite evidenciar que: (i) la estrategia nación-territorio debe entender las limitaciones y los objetivos de cada entidad, (ii) es fundamental en el modelo transicional colombiano y (iii) los aportes desde los territorios a las funciones misionales de las entidades transicionales son fundamentales.

2.5. Respeto de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas

La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) tiene como paradigma transversal de su mandato la adopción de un enfoque territorial. Por lo anterior, en la presente sección, por un lado, se aborda el marco normativo y jurisprudencial que desarrolla dicho enfoque y, por el otro lado, se efectúa una aproximación a la forma en la que se está implementando en la actualidad.

2.5.1 El enfoque territorial en la UBPD: marco jurídico

El Decreto Ley 589 de 2017, mediante el cual se definió la organización de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas UBPD, concibió expresamente, en su artículo 2, que la Unidad debe desempeñar su mandato, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género. De conformidad con el artículo 4 de la misma norma estableció que:

La UBPD tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que responda 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 armado¹¹¹

Para materializar este enfoque territorial, el Decreto Ley 589 de 2017, por un lado, también dispuso que la UBPD debe diseñar y ejecutar planes regionales de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado¹¹².


Por el otro lado, al contemplar como eje rector del funcionamiento de la UBPD el trabajo interinstitucional, con órganos del SIVJRNR y otros como la Fiscalía General de la Nación o el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, llama especialmente la atención que el mismo Decreto Ley haya establecido el deber del Gobierno nacional de fortalecer la infraestructura de estas últimas instituciones, a fin de facilitar su cobertura territorial¹¹³.

El Decreto 1393 de 2018, que establece las funciones de los diferentes órganos que hacen parte de la UBPD, reconoce, a su vez, el enfoque territorial como una pauta de actuación.

¹¹¹ Decreto 589 de 2011, artículo 3.

¹¹² Decreto 589 de 2011, artículo 5.

¹¹³ Decreto 589 de 2011, artículo 5, parágrafo.



Por ejemplo, en el artículo 9 se establece como función de la Subdirección General Técnica y Territorial «proponer para aprobación de la Dirección General, lineamientos para la formulación del plan nacional y los planes regionales de búsqueda, garantizando la inclusión de los enfoques territorial, diferencial, étnico y de género».¹¹⁴

En el mismo sentido, el artículo 14, establece las funciones de la Dirección Técnica de Participación y Contacto con las Víctimas: (i) «formular los criterios y lineamientos de interlocución permanente y participación de los familiares de las víctimas, así como los lineamientos para la incorporación de los enfoques diferenciales, territoriales, étnicos y de género en todas las fases del proceso de búsqueda, y hacer seguimiento a su implementación» y (ii) «dirigir y realizar las acciones necesarias para garantizar la entrega digna de los cuerpos en los territorios considerando el enfoque territorial, diferencial y de género, y las necesidades, costumbres y tradiciones de los familiares, pueblos étnicos y organizaciones».¹¹⁵

En el mismo decreto se establece, por un lado, que, dentro de las dependencias se deben tener lineamientos para la incorporación de los enfoques diferenciales, territoriales, étnicos y de género en el desarrollo de las funciones de la dependencia y, por el otro lado, que la Unidad contará con grupos internos o equipos territoriales adscritos a la Subdirección General Técnica y Territorial, los cuales operarán en los lugares que determine la Dirección General conforme a criterios de demanda y oferta que se generen en desarrollo de la misión y de los planes de búsqueda de la UBPD¹¹⁶.

La Corte Constitucional, estudió el Decreto Ley 589 de 2017 determinando entre otras cosas¹¹⁷:

1. Que la expresión que obliga a garantizar el enfoque territorial en el desarrollo del objeto de la UBPD, refleja la importancia que tiene el territorio como concepto en el que la Constitución se funda.
2. Que el mandato otorgado a la UBPD reproduce lo establecido en el párrafo 1, del artículo transitorio 1, del Acto Legislativo 01 de 2017, que señala que el SIVJNRN tendrá «*un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización de cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños, niñas víctimas del conflicto armado*».
3. Que la existencia del enfoque territorial, diferencial y de género, responde a los impactos particulares que el conflicto ha tenido frente a varios grupos poblacionales y a los territorios afectados, dadas las condiciones en que tuvo su desarrollo.
4. Que el enfoque territorial no implica que se deba exigir de forma obligatoria la existencia de equipos regionales de trabajo, pues la decisión se enmarca en el régimen de autonomía con el que cuenta la Unidad, por lo que constituir o no los equipos, es una valoración autónoma de la UBPD, al momento de fijar la metodología con la cual cumplirá sus funciones¹¹⁸.

114 Decreto 1393 de 2018, artículo 9.

115 Decreto 1393 de 2018, artículo 14.

116 Decreto 1393 de 2018, artículo 18.

117 Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

118 Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

2.5.2 El enfoque territorial en la UBPD: la práctica

En su informe de gestión la UBPD estableció como objetivo consolidar las metodologías de búsqueda humanitaria y extrajudicial de personas dadas por desaparecidas, con la incorporación de enfoques interterritorial, diferencial, étnico y de género¹¹⁹.

Este enfoque territorial, se ha manifestado, en primer lugar, en la relación que ha buscado establecerse con las víctimas. Para esto, se han llevado a cabo diálogos territoriales con el propósito de:

- Identificar las expectativas frente a la UBPD
- Conocer las experiencias de los familiares de las víctimas en la búsqueda de sus seres queridos
- Identificar mecanismos de comunicación¹²⁰

En segundo lugar, el enfoque territorial ha sido fundamental para la definición de la metodología de trabajo de la Institución. Así pues, de conformidad con el Informe de Gestión de la UBPD:

1. La UBPD avanzó en la construcción de métodos adecuados para la recuperación de cadáveres, adoptando un enfoque territorial.
2. La UBPD ha diseñado su estructura bajo un modelo de gestión que asegura el carácter humanitario y extrajudicial de su tarea incorporando de manera efectiva el enfoque territorial.¹²¹

En tercer lugar, el enfoque se ha materializado en la presencia territorial. En el 2019, la UBPD inició su despliegue, poniéndose en funcionamiento 17 sedes territoriales, conformadas por equipos de máximo 4 integrantes, a fin de brindar asistencia técnica y psicosocial¹²².

En cuarto lugar, la UBPD, como parte de la consolidación de un modelo de operación territorial, intenta consolidar metodologías para la búsqueda humanitaria y extrajudicial de personas dadas por desaparecidas que incorporen un enfoque territorial, a través del relacionamiento, reconocimiento y comprensión de las dinámicas propias de la desaparición en el territorio y su relación con quienes buscan a sus seres queridos (expectativas, necesidades, experiencias y saberes). Para lograrlo, elaboró la primera versión de un documento de enfoque territorial que se nutrió de jornadas de discusión y análisis entre enlaces y coordinadores territoriales¹²³.

Por último, esta articulación nación-territorio ha sido adelantada mediante un trabajo paralelo de coordinación interinstitucional, no solo con los órganos del SIVJRNR, sino también con otros órganos que coadyuvan al cumplimiento del mandato de la UBPD.

Según el informe de gestión la UBPD, en el 2019: «el diseño del modelo de operación de la UBPD, su estructura, su planta de personal y su nomenclatura fueron objeto de diálogos, intercambios y ajustes, atendiendo los requerimientos técnicos del Departamento


119 <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2019/05/Actualización-Informe-de-gestión-UBPD-1er-trimestre-2019-SP16-05-2019.pdf>

120 <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2019/05/Actualización-Informe-de-gestión-UBPD-1er-trimestre-2019-SP16-05-2019.pdf>

121 <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2019/05/Actualización-Informe-de-gestión-UBPD-1er-trimestre-2019-SP16-05-2019.pdf>

122 <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2019/05/Actualización-Informe-de-gestión-UBPD-1er-trimestre-2019-SP16-05-2019.pdf>

123 <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2019/05/Actualización-Informe-de-gestión-UBPD-1er-trimestre-2019-SP16-05-2019.pdf>



Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República de manera principal, pero también con las visiones de interrelación institucional de la UARIV, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, resultados que fueron presentadas en diálogos de devolución con los familiares que participaron en los encuentros inicialmente referenciados».¹²⁴

Adicionalmente, la UBPD se ha reunido para conocer la labor que vienen desarrollando y observar puntos eventuales de articulación, así como oportunidades de aprendizajes, con instituciones como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, la Fiscalía General de la Nación (Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas - GRUBE), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Ministerio de Salud, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Alta Comisionada de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de Paz.¹²⁵

Además, la UBPD, llevó a cabo procesos de intercambio de información, logrando acceso a bases de datos con tres entidades:

1. El Centro Nacional de Memoria Histórica entregó a la UBPD la base de datos completa del Observatorio de Memoria y Conflicto.
2. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses dio acceso a la UBPD al Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC).
3. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) también le dio acceso a la UBPD a su sistema de información¹²⁶

Asimismo, la Oficina acompañó y participó con la Dirección General de la UBPD, en el acercamiento a varias entidades del Estado:

- » *Unidad para la Atención y Reparación, Integral a las Víctimas (UARIV): el 10 de agosto de 2018 se firmó el Acuerdo de Intercambio y Confidencialidad de la Información entre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y la UBPD en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado.*
- » *Ministerio de Salud: se realizó una reunión con el Ministerio de Salud para revisar el alcance de la competencia de cada entidad. Está pendiente la realización de un espacio de articulación entre UARIV – Ministerio de Salud y Protección Social y UBPD, organizado por OIM;*
- » *Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas: el 1 de agosto de 2018 se realizó una reunión con dicha entidad, pero está pendiente llevar a cabo una reunión técnica y de seguimiento de lo allí acordado, para la construcción conjunta de un documento de entendimiento en el que se delimite el alcance de competencia de cada entidad y los principales puntos de articulación;*
- » *Oficina del Alto Comisionado para la Paz: la UBPD está a la espera del traslado de los listados de desmovilizados por parte de la OACP a la UBPD;*
- » *Archivo General de la Nación (AGN): Se llevaron a cabo 2 reuniones en el AGN para explorar las primeras líneas de coordinación y 1 reunión con todo el equipo de la UBPD para explorar el tema relacionado con acceso a información en cabeza del AGN por parte de la UBPD.*

124 <https://ubpd.com.co/wp-content/uploads/2019/05/Informe-de-Gestio%CC%81n-UBPD-2018.pdf>

125 <https://ubpd.com.co/wp-content/uploads/2019/05/Informe-de-Gestio%CC%81n-UBPD-2018.pdf>

126 Ibidem.

- » *Ministerio de Relaciones Exteriores: Se recibió una invitación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el marco del cumplimiento de la Sentencia de la Corte Interamericana contra Colombia por el Caso «Vereda la Esperanza». Oficio S-GSORO-18-040473 del 26 de julio de 2018.*
- » *Unidad de Restitución de Tierras: el 6 de julio la directora de la UBPD le envió un oficio al director de la Unidad de Restitución de Tierras solicitando acceso a la información con la que cuenta esta Entidad. Está pendiente gestionar una reunión entre la directora de la UBPD y el director de la URT127.*



3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De conformidad con el anterior desarrollo, puede identificarse que:

1. El enfoque territorial ha venido posicionándose progresivamente en el sistema de justicia transicional colombiano.
2. El modelo de Justicia y Paz no contempló expresamente, en un principio, la adopción de un enfoque territorial y, dada su importancia, sobre la marcha, y en el marco de sus reformas, tanto legislativas como en la práctica, tuvieron que implementarse mecanismos que lo facilitaran.
3. Los órganos que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición tienen un mandato expreso de implementar el enfoque territorial.
4. De manera concurrente, los órganos analizados han implementado el enfoque territorial: (i) como perspectiva, para identificar los efectos particulares del conflicto armado interno, (ii) a través de la creación de una estructura que permita la presencia en los territorios y (iii) en la definición de espacios de participación de las víctimas y demás actores de la sociedad civil en las regiones.
5. Las autoridades del SNARIV han diseñado e implementado estrategias nación-territorio que reconocen sus propias necesidades y objetivos estratégicos, y cómo las entidades territoriales pueden ayudar a cumplirlos.

Recomendaciones:

Ante el escenario planteado, se sugiere un plan que opere en los siguientes niveles:

1. Articulación interinstitucional: como se señaló desde el primer capítulo, la articulación nación-territorio demanda de un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones que comparten mandatos para el cumplimiento de los fines de la justicia transicional.

Por lo tanto, teniendo presente la capacidad limitada del Estado y la perspectiva integral del sistema de justicia transicional colombiano, se recomienda el fortalecimiento de los espacios de articulación, en los siguientes sentidos:

Intercambio de información

Intercambio de experiencias

Evaluación de viabilidad de adelantar actuaciones de manera conjunta

Creación de mecanismos de comunicación

Creación de sistemas de coordinación

La articulación interinstitucional por sí misma evitará que se dupliquen los trabajos. Uniendo fuerzas podrá acercarse de manera más eficiente a las instituciones encargadas de garantizar la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en los diferentes territorios del Estado colombiano que padecieron el conflicto armado interno.

2. Una vez fortalecidos los lazos generales de articulación interinstitucional se sugiere que, para garantizar la materialización del enfoque territorial, se tenga en cuenta lo siguiente:

- Distribución territorial: diferentes entidades han efectuado una división territorial por zonas. Esta delimitación impacta en la distribución de apoyos de las instituciones, las regiones o los municipios del Estado colombiano.

Se sugiere que se evalúe la viabilidad de adelantar ese proceso de división territorial de manera conjunta entre los órganos analizados. Lo anterior, con dos propósitos: por un lado, si se pretende construir la verdad, coincidir en la delimitación geográfica facilita comprender de mejor manera las dinámicas del conflicto armado. Si los órganos coinciden en la división territorial podrá contarse con un panorama más global, en tanto frente a una misma categoría se identificarán diferentes relatos valiosos –por ejemplo, desde la CEV, desde la JEP y desde el CNMH–.

Por otro lado, por cuanto, como se profundizará a continuación, esto constituye un punto de partida para que los órganos puedan poner en marcha la creación de estructuras territoriales que permitan una interacción más cercana con los diferentes sectores de la sociedad civil.

- Estructuras territoriales compartidas: a partir del desarrollo efectuado previamente, se ha identificado un esfuerzo de cada una de las instituciones por crear espacios o sedes en los territorios, no solo para acceder a información relevante para el ejercicio del mandato, sino también para garantizar una atención psicosocial y asesoría jurídica.

Podría, a su vez, valorarse la viabilidad de crear equipos de apoyo conjuntos, con la participación de integrantes de las diferentes instituciones, con el fin de: (i) facilitar la participación de los actores de la sociedad civil –pues en un solo lugar, encontrarán la presencia de diversas instituciones con mandatos estrechamente relacionados–, (ii) promover un verdadero trabajo coordinado y (iii) adelantar un trabajo coherente con la capacidad financiera y logística limitada del Estado.

Si se evita que cada órgano cree de manera aislada su propia infraestructura para llegar a los territorios y, por el contrario, las instituciones se unen para tal fin, se estaría dando un uso más eficiente a los recursos y, por lo tanto, se logrará ampliar la cobertura territorial.

3. Promover entre las entidades del modelo transicional, especialmente las del Sistema Integral de Justicia, Reparación y No Repetición, la construcción e implementación de una estrategia nación-territorio, acompañada por el Ministerio de Justicia.

Será importante que las estrategias se construyan desde las entidades, y también una estrategia del SIVJRNR en conjunto, lo anterior por cuanto cada entidad, así como el Sistema, tiene sus propias funciones y objetivos, que requerirán de actuaciones diferenciadas, metas específicas y formas de evaluación concretas. Por lo tanto, de crearse una única estrategia nación-territorio para el modelo transicional podrían perderse de vistas asuntos importantes para cada entidad, por lo que, se considera que el Ministerio debe actuar como un facilitador en la construcción de estas estrategias.

**DOCUMENTO QUE CONTIENE LA ORIENTACIÓN
TÉCNICA PARA LOS ENTES TERRITORIALES RESPECTO
A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS MECANISMOS DE
JUSTICIA TRANSICIONAL EN SU PLAN DE ACCIÓN
TERRITORIAL PARA LAS VÍCTIMAS .**