

DIAGNÓSTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1424 DE 2010

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO | DIRECCIÓN DE JUSTICIA
TRANSICIONAL



Con el apoyo de:



DIAGNÓSTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1424 DE 2010

Contenido

Introducción	2
I. Aciertos y Desaciertos en el diseño de la Ley 1424 de 2010 y el Decreto 2601 de 2011	4
II. Logros y Avances	13
III. La implementación de la Ley 1424 de 2010: desafíos, retos y buenas prácticas	16
1. Participación de desmovilizados	16
2. Intervención Judicial	31
3. Articulación Institucional.....	44
III. Lecciones aprendidas de la Ley 1424 de 2010	48
Anexos	60
Ciudades Priorizadas y lista de Entrevistas Semiestructuradas	61
Bibliografía.....	64

Introducción

El presente documento se expide dentro del marco del proyecto ‘Fortalecimiento del rol de liderazgo interinstitucional del Ministerio de Justicia y del Derecho en los procesos actuales de Justicia y Paz y Ley 1424 de 2010’. El cual tiene por objetivo fomentar el papel de liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho en lo atinente a la justicia transicional, teniendo en cuenta su papel de formulador de la política pública y de ente coordinador en la implementación de las normas a este respecto. Para lograr este cometido se plantearon 3 grandes objetivos: 1. Elaborar un diagnóstico sobre la implementación de la Ley 1424 de 2010; 2. Generar espacios interinstitucionales de coordinación; y 3. Acercarse a los operadores judiciales (especialmente jueces).

Los anteriores objetivos se constituyen en categorías claves para la construcción del presente diagnóstico, el cual tiene énfasis en tres temas: la participación de los desmovilizados, la articulación institucional y la intervención judicial. Para llevarlo a cabo se usó una **metodología** mixta que buscó articular la metodología cualitativa de las ciencias sociales con la dinámica propia de las instituciones estatales. Para lo cual se usó información primaria y secundaria. La información secundaria se buscó en archivos de prensa, bases de datos, libros, informes, entre otros, sobre la Ley 1424 de 2010, procesos de DDR y la Justicia Transicional (con énfasis en el derecho a la verdad).

En cuanto a la información primaria, se recolectó a nivel nacional y regional. En lo regional, se priorizaron siete ciudades teniendo en cuenta el número de casos de Ley 1424 y las sugerencias de algunas instituciones (ACR, CMH, FGN y la Mapp-OEA), estas fueron: Bogotá, Bucaramanga, Cali, Medellín, Montería, Valledupar y Villavicencio. En estas ciudades se hicieron entrevista semiestructuradas con funcionarios de las entidades involucradas en la implementación de la Ley 1424 de 2010, estos son: coordinadores y abogados de la ACR, coordinadores y algunos entrevistadores de las regionales de la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro de Memoria Histórica, fiscales especializados encargados de aplicar la Ley 1424 de 2010, defensores públicos, procuradores judiciales y jueces competentes (jueces especializados, jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y magistrados de las salas penales de los Tribunales). Adicionalmente, se intentó el acercamiento con administraciones locales y departamentales y en algunos lugares, se lograron algunas entrevistas con organizaciones de víctimas. Finalmente, también se llevaron a cabo grupos focales con personas en proceso de reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia¹.

A continuación se presenta el cronograma de los viajes realizados:

	Ciudades priorizadas	Fechas
1	Bogotá	Septiembre y Octubre 2014
2	Villavicencio	15 y 16 de septiembre 2014
3	Valledupar	14 y 15 de octubre 2014
4	Montería	28 y 29 de octubre 2014
5	Medellín	30 y 31 de octubre 2014
6	Cali – Buga	19, 20 y 21 de enero 2015
7	Bucaramanga	9 y 10 de febrero 2015

¹ Para más información al respecto ver anexo 1: lista de entrevistas y grupos focales realizados.

La anterior información se está complementando con los hallazgos identificados en los encuentros regionales de Ley 1424 de 2010², en los cuales se está resolviendo entre los asistentes un caso práctico sobre la Ley 1424 de 2010 basado en las principales deficiencias identificadas en la primera parte de elaboración del diagnóstico. Con este ejercicio se pretenden identificar las concepciones que tienen los operadores judiciales sobre la Ley 1424 de 2010 y la Justicia Transicional para generar espacios de discusión y debate que puedan solucionar algunos de los obstáculos que se han presentado en la implementación de la Ley.

Los resultados encontrados durante a investigación se presentan en tres grandes capítulos: Logros y avances, el cual se centra en un aspecto cuantitativo de la aplicación de la Ley 1424 de 2010; el segundo capítulo, 'la implementación de la Ley 1424 de 2010: desafíos, retos y buenas prácticas' hace un análisis de la Ley frente a tres categorías: Participación de desmovilizados, Intervención Judicial y Articulación Institucional; finalmente, se presentan algunas lecciones aprendidas de la Ley 1424 de 2010, pensando en lo que sigue de su implementación y en la formulación de nuevos mecanismos de Justicia Transicional.

² Estos son capacitaciones a: magistrados, jueces especializados, jueces de ejecución de penas, fiscales, defensores públicos y procuradores judiciales. Se llevaron a cabo cuatro en todo el país y en estos participaron: la OIM, la Mapp-OEA, la ACR, el CMH-DAV, la FGN y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

I. Aciertos y Desaciertos en el diseño de la Ley 1424 de 2010 y el Decreto 2601 de 2011

A pesar de que inicialmente se planeó realizar un diagnóstico de la implementación de la Ley 1424 de 2010 en tres ejes fundamentales, el Ministerio de Justicia y del Derecho identificó que muchas de las causas de las barreras encontradas obedecían al diseño de la norma. En este sentido, el presente acápite resume las principales falencias en cuanto al diseño de la Ley, así sus aspectos positivos e innovadores. Para hacer esto, en primer lugar, se explicará cómo funciona la Ley 1424 de 2010.

- **¿Qué es la Ley 1424 de 2010?**³

La Ley 1424 de 2010 es un mecanismo de justicia transicional que se creó con el fin de darle solución jurídica a los desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia a quienes se les atribuya –solamente- la comisión de los delitos de concierto para delinquir, porte ilegal de armas y municiones, utilización ilegal de equipos transmisores y receptores y utilización de informes e insignias de uso privativo de las fuerzas militares, cometidos en razón a su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley del cual se desmovilizan.

Este marco legal busca cumplir dos **objetivos esenciales**. De una parte, la reintegración de los desmovilizados a la sociedad, promoviendo mecanismos de no repetición de los hechos violentos. De otra parte, contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas y de la sociedad en general a la verdad, la justicia y a la reparación. Para cumplir con estos fines, la Ley 1424 otorga unos **beneficios** jurídicos que buscan mantener la libertad de los desmovilizados que se acojan al procedimiento y cumplan con las obligaciones que allí se imponen. En el marco del procedimiento penal ordinario los beneficios jurídicos se traducen en la abstención o no imposición de la medida de aseguramiento y la suspensión condicional de la ejecución de las penas. El otorgamiento y la conservación de estos beneficios están condicionados al cumplimiento de unos **requisitos**, dentro de los cuales está la vinculación a la ruta de reintegración a cargo de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), la prestación de un servicio social en favor de la comunidad en el marco del proceso de reintegración y la contribución a la verdad y memoria histórica dentro del mecanismo no judicial diseñado e implementado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).

Esta norma tiene un carácter particular y especial ya que cuenta con mecanismos que podrían catalogarse como típicos de la justicia transicional, por ejemplo, el esclarecimiento de la verdad en escenarios no judiciales, que a su vez se complementan con instrumentos procesales de la justicia ordinaria, como los procesos penales que se adelantan en contra de los desmovilizados. Por esta razón, la implementación de esta norma consta de diferentes **procedimientos** a cargo de distintas entidades, con características judiciales y no judiciales (muchos de ellos administrativos), los cuales en términos de su implementación, no necesariamente siguen un orden cronológico.

³ El presente acápite hace parte de la Cartilla Jurídica de Ley 1424 de 2010.

En relación con las entidades y autoridades que implementan el **procedimiento judicial** se encuentran la Fiscalía General de la Nación, los jueces especializados, los jueces de ejecución de penas, los magistrados de las salas penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los procuradores judiciales y los defensores de los desmovilizados (en su gran mayoría, defensores públicos). Este procedimiento se rige bajo la normativa ordinaria, tanto en lo sustancial como en lo procesal, la cual se determina atendiendo a la fecha de desmovilización de la persona sujeta a investigación.

En lo que respecta a los **procedimientos no judiciales**, éstos están a cargo del CNMH y de la ACR. Ésta última está a cargo de la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, de la ruta de reintegración, de la prestación del servicio social y del monitoreo de los compromisos adquiridos, todos ellos requisitos imprescindibles para obtener y mantener los beneficios. Por lo anterior, esta institución solicita ante las autoridades judiciales la concesión de los beneficios en cada caso particular. Por su parte, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) por medio de su Dirección de Acuerdos de la Verdad (DAV) tiene la labor de implementar el Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad, la Memoria Histórica y la Reparación, al cual deben contribuir todas las personas que se beneficien de la Ley 1424 de 2010 y cuya finalidad es develar las características del fenómeno paramilitar en Colombia. Para esto el CNMH debe emitir certificaciones (negativas o positivas) a las personas que hayan asistido al mecanismo y emitir informes sobre la información recaudada.

- **Aciertos en el diseño de la Ley 1424 de 2010**

a) Ley innovadora y que crea instrumentos de carácter transicional sin precedentes en normas internacionales.

La Ley 1424 de 2010 dispuso la creación del Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica, instrumento de carácter transicional que tiene como propósito contribuir a la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad colombiana, mediante el esclarecimiento de la conformación de los grupos armados organizados al margen de la ley, su accionar armado y el contexto de su participación. Este tipo de herramienta no cuenta con antecedentes en procesos transicionales llevados cabo en otros países, por lo que la ley 1424 de 2010 y particularmente el mecanismo no judicial se consolida como un instrumento novedoso y que concuerda con los principios y objetivos de la justicia transicional.

Este mecanismo se compone de dos tipos de contribuciones; en primer lugar las realizadas por las personas desmovilizadas que quieran acceder a los beneficios de la Ley 1424 de 2010; y en segundo lugar las efectuadas por de aquellas personas que, sin recibir contraprestación alguna, quieran aportar de manera voluntaria al proceso de construcción de verdad. Este último tipo de contribución abre la posibilidad a que víctimas, organizaciones de víctimas, de defensa de los derechos humanos, o cualquier ciudadano puedan participar en el mecanismo, lo que permite que todos los actores de la sociedad civil afectados por el conflicto armado puedan contribuir a la construcción de la verdad como uno de los cimientos para la consolidación de los procesos de reconstrucción del tejido social afectado con el conflicto armado.

La implementación del mecanismo se ha consolidado con el paso de los años y gracias a su cotidiana aplicación, la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro de Memoria Histórica (DAV - CMH) – entidad encargada de su aplicación – ha depurado y perfeccionado el

mecanismo, convirtiéndolo en un instrumento compuesto por procedimientos internos de análisis rigurosos y acordes con los estándares internacionales para el manejo de información. Cabe resaltar también que todas las contribuciones que se realicen en el marco de la Ley 1424 de 2010 van a ser parte integral de los informes que la DAV publicará periódicamente y en los cuales se le contará a la sociedad en general los antecedentes, causas y razones que llevaron a la conformación de los grupos paramilitares y el impacto que este fenómeno causó en el país.

Es por ello que el mecanismo no judicial creado por la Ley 1424 de 2010 es un instrumento transicional innovador que contribuye a la construcción de memoria histórica y que desarrolla y satisface, en gran medida, los conceptos de verdad y no repetición propios de la justicia transicional.

b) Procedimientos que articulan la verdad no judicial con el reconocimiento de beneficios jurídicos.

Los beneficios otorgados en el marco de la Ley 1424 de 2010 – suspensión condicional de la ejecución de las penas principales y accesorias – se mantienen en el tiempo si y solo si el desmovilizado beneficiario contribuye de manera efectiva a la verdad en cumplimiento de su compromiso con la verdad en aplicación del mecanismo no judicial de contribución a la verdad.

El incumplimiento de su obligación de contribución a la verdad es certificado por la DAV, entidad que cuenta con la facultad, en dichos casos, de solicitar a la autoridad judicial la revocatoria de los beneficios ya otorgados – artículo 9° Ley 1424 de 2010 y 13 y 14 del Decreto 2601 de 2011 – en razón a la no satisfacción del compromiso adquirido por el desmovilizado en el marco de la Ley 1424 de 2010.

Este tipo de condicionamientos, propios de la justicia transicional, proveen de mayor importancia y seriedad los compromisos adquiridos por el desmovilizado, los cuales no solo se ciñen a su proceso de reintegración, sino también con los procesos de construcción de verdad y memoria histórica como garantías de no repetición.

c) Promoción de medidas que propenden por medidas alternativas de reparación de víctimas.

La concesión de los beneficios contemplados por la Ley 1424 de 2010 requiere del cumplimiento de una serie de requisitos, los cuales van de la mano y son afines con comportamientos que propenden por la reintegración de esta población a la vida en sociedad (no volver a delinquir, cumplimiento de su proceso de reintegración, etc.) Uno de los requisitos que se destacan en esta normatividad es el del cumplimiento de 80 horas de servicio social, el cual, además de propender por la reintegración del desmovilizado a la sociedad, tiene como objetivo primordial la reconstrucción del tejido social en las comunidades afectadas por el conflicto armado interno.

Este servicio social es un escenario fundamental de la ruta de reintegración, en el que las personas desmovilizadas de los grupos organizados al margen de la ley, que adelantan su proceso de reintegración, aportan su tiempo y trabajo para realizar acciones que beneficien a las comunidades. Estas últimas son las principales beneficiarias de los procesos de

reintegración. En este sentido, el horizonte está trazado por la reconciliación y por todo lo que esto implica: el fortalecimiento institucional de los municipios más vulnerables, la generación de capacidades comunitarias, la consolidación de espacios de convivencia pacífica y de garantías de no repetición de hechos violentos.

Asimismo, este tipo de medidas alternativas concientizan al desmovilizado del daño causado y a su vez, contribuye a que las comunidades afectadas se sensibilicen sobre el proceso que está adelantando el desmovilizado, constaten su esfuerzo y compromiso por volver a ser un ciudadano activo, permitiendo la creación de espacios de reconciliación entre las comunidades y las personas que están en proceso de reintegración.

- **Desaciertos en el diseño de la Ley 1424 de 2010**

a) Imprecisión frente al alcance y objeto de los beneficios jurídicos contemplados por la norma.

El beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de las penas previsto en el artículo 7° de la Ley 1424 de 2010, reglamentado por el artículo 9° del Decreto reglamentario 2601 de 2011 se caracterizó por su imprecisión y falta de detalle frente al alcance de sus efectos. En un principio, no existía claridad en el sentido de si dicho beneficios cobijaba, además de la pena principal de prisión, a la pena principal de multa y a la pena accesoria de inhabilidades para ejercer cargos y funciones públicas⁴.

Esta falta de claridad originó que la gran mayoría de sentencias que se emitieron en el marco de la Ley 1424 durante los años 2011 hasta mediados de 2014 no concedían el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena principal de multa - salvo un caso que fue referenciado en una de las entrevistas con los representantes de la ACR en Bogotá⁵, en donde un juez de Arauca, haciendo una interpretación extensiva de la finalidad de la ley, concedió la suspensión de todas las penas principales y accesorias impuestas en su sentencia. (Proceso 12013-00033, 2014).

Esta fue una de las principales preocupaciones que resaltaron los representantes de la ACR en las ciudades de Villavicencio, Montería, Valledupar, Medellín y Bogotá⁶, así como lo coordinadores de la Defensoría Pública de estas ciudades⁷, en atención a que los participantes estaban siendo condenados al pago de multas astronómicas las cuales jamás iban a poder ser solventadas por ellos. Además, su imposición estaba generando más sentimientos de desconfianza hacía el proceso de reintegración, toda vez que muchos de ellos ya cuentan con

⁴ Por otra parte, en cuanto a la imposición de las penas accesorias, en la entrevista llevada a cabo con la Defensoría de la ciudad de Montería, se destacó que esta clase de penas no se estaban suspendiendo en razón a que los jueces especializados en algunas ocasiones y con fundamento a la falta de documentación en el proceso, estaban concediendo el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena en los términos del artículo 63 de la Ley 599 de 2000 y no bajo el artículo 7° de la Ley 1424 de 2010, lo cual imposibilita la suspensión de las penas accesorias toda vez que el artículo 63 no hace mención a ellas. Esta circunstancia fue confirmada por uno de los Jueces Especializados de dicha ciudad, el cual adujo, además de los argumentos antes expuestos, que el artículo 63 no exigía el cumplimiento de tantos requisitos y que por ende era más favorable para el desmovilizado.

⁵ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a ACR Bogotá. 23 de septiembre de 2014.

⁶ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a ACR Villavicencio, Bogotá, Valledupar, Montería y Medellín. 16 y 23 de septiembre; 15, 28 y 30 de octubre de 2014.

⁷ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Defensoría del Pueblo. Villavicencio, Bogotá, Valledupar, Montería y Medellín. 17 de septiembre, 8, 16, 29 y 30 de octubre de 2014.

proyectos económicos sólidos y temían que sus ingresos fueran embargados y perder así todo su esfuerzo.

En las entrevistas semiestructuradas llevadas cabo con los funcionarios de la rama judicial se les expuso esta circunstancia y se les indagó sobre los argumentos mediante los cuales sostenían la no concesión del beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena a la multa impuesta en sus sentencias. Sobre el particular, un Juez Especializado de Valledupar⁸ manifestó que si bien es consciente de las circunstancias especiales que rodean a los desmovilizados beneficiarios de la Ley 1424, concederles el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena de multa era ir más allá de sus funciones, toda vez que no existía en el ordenamiento jurídico colombiano norma que lo habilitara para suspender una pena de multa y añadía que el artículo 7° de la Ley 1424 no hizo referencia expresa a qué clase de penas principales se les aplicaba dicho beneficio. Concluía, que interpretar de manera extensiva el artículo 7° de la Ley 1424 y considerar que la norma al hacer referencia a las penas principales abarcaba también la pena de multa, era exceder sus facultades judiciales, incurriendo así en un posible prevaricato. Aunado a esto, precisaba el Juez que la extensión de la multa no se podía efectuar en los términos de la Ley 1424, ya que esta pena, según el artículo 39 del Código Penal, sólo se podía extinguir mediante su pago.

Consiente de esta situación y de las consecuencias que estaba originando al proceso de reintegración de la población beneficiaria de la Ley 1424, la ACR nivel central formuló a la Dirección de Justicia Transicional una propuesta de decreto reglamentario que sirviera de sustento jurídico para la suspensión de las penas principales de multa. Cabe resaltar, como se indicó en el acápite anterior, que la ACR ya venía adelantando espacios de sensibilización y acercamientos con la judicatura con el fin de lograr que los jueces concedieran el beneficio de la suspensión a la pena principal de multa, bajo el argumento, válido por demás, de que el artículo 7° al referirse a las penas principales abarcaba también la pena de multa.

De esta forma se inició el análisis de los artículos del decreto propuestos por la ACR y de los fundamentos sobre los cuales se iba a edificar su promulgación. Se identificó por ejemplo que la sentencia C-771 de 2011, providencia mediante la cual se declaró la constitucionalidad de la Ley 1424 de 2010, afirmaba, que la pena de multa era una pena accesoria y que su pago era “requisito imprescindible para poder otorgar ese beneficio, salvo las excepciones legales y jurisprudenciales contempladas”⁹, argumento que pudo haber dejado sin sustento la posibilidad de extender este beneficio a la pena de multa.

No obstante este hallazgo, se constató la posibilidad de un yerro en la sentencia C-771 de 2011, en el sentido de que esta providencia afirmaba que la multa era un pena accesoria, cuando en realidad la naturaleza, objeto y finalidad de esta clase de sanción hacía parte, con la pena de prisión, de aquellas catalogadas como penas principales. Este argumento y conclusión se sustrajo de la sentencia C-185 de 2011, providencia que determino que todo condenado que satisfaga los requerimientos objetivos y subjetivos para acceder a esta clase de beneficios o

⁸ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Juez Penal Especializado de Valledupar. 15 de octubre de 2014.

⁹ Mediante sentencia C-665 de junio 28 de 2005 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) se declaró exequible, entre otros preceptos, la expresión “su pago es requisito imprescindible para poder otorgar la condena de ejecución condicional”, contenida en el inciso segundo del artículo 474 de la Ley 906 de 2004. En esa providencia se reiteró lo considerado en la sentencia C-194 de marzo 2 de 2005 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

subrogados y demuestre su insolvencia económica, se le deben concederlos mismos sin contemplar el no pago de la multa.

En razón a estos argumentos y a otros que fueron motivo de análisis, se expidió el Decreto 2637 de 2014, el cual provee de sustento normativo para la cabal aplicación de beneficio de la suspensión de la ejecución de las penas principales de multa y a la vez consolida el carácter transicional de la Ley 1424 de 2010. Esta nueva disposición se fundamenta en la naturaleza transicional y especial de la Ley 1424 de 2010, particularmente en la finalidad de las medidas adoptadas por la enunciada ley, las cuales propenden por la materialización de los derechos de las víctimas de los grupos armados al margen de la Ley y la efectiva reintegración a la vida civil de los excombatientes de dichos grupos armados.

Este decreto – 2637 de 2014 - se socializó y presentó a los funcionarios judiciales en las jornadas de capacitación llevadas a cabo en las ciudades de Cali, Santa Marta, Medellín y Bogotá¹⁰, el cual tuvo una gran acogida. No obstante, surgió la duda respecto a qué pasará en los casos en los cuales ya se emitió la sentencia antes de la expedición de dicho decreto y no se les suspendió la pena principal de multa; sobre este aspecto, se discutió y se concluyó que es en sede de ejecución de penas y a través de una solicitud formal con sustento en el principio de favorabilidad que se debe dar aplicación a este decreto con el fin de suspender las penas principales de multa impuestas con anterioridad a la vigencia de la enunciada norma.

b) No consideración de restricciones de orden constitucional y legal que impiden la efectiva reintegración de los desmovilizados a la sociedad.

La imposición de una condena judicial en el marco de un proceso penal genera la existencia de antecedentes judiciales, los cuales, en el marco del artículo 122 de la Constitución de 1991, origina una inhabilidad intemporal que impide que el desmovilizado pueda acceder a cargos y funciones públicas, celebrar contratos con entidades del Estado, entre otras. Asimismo, este tipo de restricciones son desarrolladas por el estatuto general de contratación (Ley 80 de 1993) y por el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) lo cual entorpece y dificulta, aún más, la reintegración efectiva de la población desmovilizada beneficiaria de la Ley 1424 de 2010.

Si bien el artículo 7º de la Ley 1424 y el decreto 2601 de 2011 con la adición del decreto 2637 de 2014 consagran la suspensión de las penas accesorias contempladas en las sentencias emitidas en el marco de la Ley 1424, esta clase de penas es aquella que inhabilita al condenado para el ejercicio de derechos y funciones públicas – ejercer el derecho al voto -, las cuales no inciden en la efectiva reintegración a la sociedad del desmovilizado – lo cual no quiere decir que el ejercicio democrático de los desmovilizados no sea trascendente, pero para términos prácticos lo que más necesita un PPR son mecanismos y medidas que favorezcan su construcción de proyecto económico y laboral –, como sí lo son las consecuencias inherentes a la condena judicial - inhabilidades para celebrar contratos con el Estado -.

La Ley 1424 de 2010 y ninguna norma de índole transicional existente en el país ha contemplado beneficios jurídicos para este tipo de restricciones. Estas prohibiciones impiden que la población desmovilizada acceda a la oferta pública de empleos, circunstancia que sí

¹⁰ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Evento capacitaciones sobre Ley 1424 de 2010. Cali y Santa Marta. 26 y 27 de febrero; y 12 y 13 de marzo de 2015.

afecta y de gran manera, la efectiva reintegración de esta población. Como ya se indicó, esta prohibición es de orden constitucional, por lo que requiere una reforma de la máxima norma, situación que es bastante compleja en razón a lo dispendioso de su desarrollo.

La carencia de medidas transicionales que eliminen esta clase de restricciones es una clara evidencia de los errores de diseño de esta ley, por lo que es indispensable iniciar las medidas jurídicas necesarias – reformas legales y constitucionales - que solucionen este aspecto, para así facilitar y fomentar el proceso de reintegración laboral de los desmovilizados. Además, la inclusión de la población desmovilizada a la vida laboral desde el escenario estatal genera la asunción de responsabilidad del gobierno en cumplimiento de los fines consagrados en el Preámbulo de la Constitución de 1991. Finalmente, cabe recordar que uno de los objetivos de los procesos transicionales no sólo es la vinculación a la vida social, sino también política y laboral, por lo que la suspensión y posterior extinción de estas penas podría constituirse como instrumento para lograr una verdadera reintegración no sólo a la vida laboral, sino también política de los desmovilizados.

c) Ausencia de normas que regulen la implementación del mecanismo no judicial de contribución a la verdad. Carencia de normas procesales y de claridad frente a las potestades de la Dirección de Acuerdos para la Verdad.

La Ley 1424 de 2010 dispuso la creación del mecanismo no judicial de contribución a la verdad y en normas posteriores – Decretos 2244 y 4803 de 2011 se dispuso que la implementación del mecanismo estaría a cargo de la Dirección de Acuerdos para la Verdad del Centro de Memoria Histórica, pero ninguna de estas disposiciones legales reguló el procedimiento, alcance y efectos de este mecanismo. El único efecto que se dispuso de forma legal, fue aquel contemplado en la Ley 1424 de 2010 y en el Decreto 2601 de 2011, concerniente a la revocatoria de los beneficios otorgados como consecuencia a la no satisfacción efectiva del compromiso con la verdad por parte del desmovilizado.

Esto ha conllevado la generación de varios debates en los cuales se discute la competencia de la DAV para valorar y certificar las contribuciones voluntarias, la subjetividad del análisis de estas contribuciones y la falta de claridad frente a su calificación como satisfactoria o no satisfactoria. Asimismo, la carencia de un procedimiento especial en el cual los desmovilizados se puedan defender ante la eventual expedición de una certificación negativa – ante la falta de un procedimiento, la DAV contempla la aplicación del procedimiento administrativo de conformidad con el Código General del Proceso – es motivo de gran preocupación para la población desmovilizada, la autoridad judicial y los defensores públicos, en razón a que se podría vulnerar eventualmente los derechos de defensa y al debido proceso de los desmovilizados. Particularmente, es necesario recalcar que la expedición de una certificación negativa es el sustento para la revocatoria de beneficios que permiten al desmovilizado continuar en libertad, por lo que una ausencia de un procedimiento y de mecanismos jurídicos a través de los cuales el desmovilizado se puede defender, afecta gravemente su derecho a la libertad.

En los encuentros regionales sobre la Ley 1424 de 2010, llevados a cabo en las ciudades de Cali, Santa Marta, Medellín y Bogotá, se debatió esta carencia de un procedimiento y de normas especiales a la hora de permitir al desmovilizado defenderse de una certificación negativa. La mayoría de los asistentes concluyó que el análisis de la certificación negativa como

sustento para la revocatoria de los beneficios, debe ser surtido al interior de un trámite judicial incidental, como garantía de los derechos de defensa y debido proceso del desmovilizado y no bajo normas procesales de carácter administrativo.

Frente a la discusión en torno a la competencia o no de la DAV para valorar las contribuciones, se ha concluido que dicha entidad sí tiene dicha potestad en razón a la naturaleza transicional y finalidad de la Ley 1424 de 2010, así como a los argumentos esbozados por la Corte Constitucional en la sentencia C-771 de 2011 al analizar el mecanismo no judicial de contribución a la verdad. De manera concreta, se argumenta la existencia de dicha competencia en cabeza de la DAV en atención a: (i) el compromiso que adquirieron los desmovilizados no es sólo frente a su proceso de reintegración sino también con la contribución a la verdad; (ii) los criterios de valoración fueron contemplados por la Ley 1424 en el artículo 3º, lo que permite deducir que la contribución no se limita a asistir, sino a aportar en los tres componentes; (iii) la facultad que tiene el CMH de solicitar la revocatoria de los beneficios cuando el desmovilizado incumpla con sus obligaciones legales, lo que se traduce en su contribución no efectiva (iv) La valoración de las contribuciones provee de seriedad el compromiso con la verdad que adquirieron los desmovilizados y materializa de una forma, el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad.

La ausencia de normas que desarrollen el mecanismo no judicial y que precisen su procedimiento, efectos y alcance, constituyen un error de diseño de la Ley 1424 de 2010, yerro que continúa existiendo en razón a la omisión del legislador. En ese sentido, la expedición de normas que reglamente la implementación del mecanismo no judicial de contribución a la verdad es indispensable en aras de precisar la competencia y las atribuciones que la Ley 1424 de 2010, el Decreto 2601 de 2011 y la sentencia C-771 de 2011 le confirió al CMH.

d) Ausencia de una jurisdicción especial y de normas procesales y sustanciales especiales.

La Ley 1424 de 2010 es un instrumento de carácter transicional, pero que a diferencia de la Ley 975 de 2005, no cuenta con un procedimiento especial y mucho menos con una instancia judicial que conozca de forma exclusiva los procesos bajo dicho marco normativo. La Ley 1424 de 2010 se complementa, en su aspecto judicial, por las disposiciones procesales vigentes para el momento de la desmovilización – en su mayoría los procesos judiciales se surten bajo la Ley 600 de 2000 - del ex integrante de la agrupación armada. Asimismo, la competencia para conocer los procesos radica en los jueces ordinarios, muchos de los cuales no tienen conocimientos sobre los conceptos de justicia transicional, lo cual ha conllevado a que algunos de estos operadores judiciales califiquen como "marco de impunidad" a la ley 1424 de 2010. Este tipo de opiniones aunado a la carencia de conocimiento sobre la justicia transicional, origina que los jueces de instancia desconozcan los objetivos y finalidades de la Ley 1424 de 2010.

Particularmente, esta falta de especialidad de los jueces y de normas, llevaba a que los operadores judiciales no concedieran el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena principal de multa, argumentando que la Ley 1424 de 2010 hablaba solo de la pena principal de prisión y que la sentencia C-771 de 2011 había indicado como requisito para la concesión de los beneficios el pago de la pena accesoria de multa – lo cual denotaba un desconocimiento sobre la naturaleza principal de la pena de multa -. Asimismo, los términos

que contempla la normatividad ordinaria son tiempos que responden a dinámicas distintas, por lo que pretender que los mismos sean aplicados a las circunstancias especiales que rodean la aplicación de la Ley 1424 de 2010 genera en ocasiones que los tiempos de respuesta de las entidades no sean eficaces.

e) Existencia de procedimientos que agudizan la burocracia institucional y que trasladan cargas a los desmovilizados

La Ley 1424 de 2010 contempla como requisito para la concesión de los beneficios la existencia de una solicitud formal por parte de la ACR. Esta solicitud debe mediar tanto para el otorgamiento de los beneficios contemplados en el artículo 6° de la enunciada ley, como para los consagrados en el artículo 7°, requerimiento innecesario, si tenemos en cuenta que el beneficio de la no imposición de medidas de aseguramiento se concede en sede de Fiscalía, entidad que posteriormente debe remitir el expediente a los jueces – supuesto que ocurre cuando el desmovilizado se acoge a sentencia anticipada o cuando el proceso debe seguir su trámite normal ante la no aceptación de los cargos por parte del desmovilizado – por lo que el juez de instancia ya cuenta con una solicitud válida por parte de la entidad competente para dar aplicación a los beneficios que contempla esta ley; sólo faltaría allegar el certificado de cumplimiento de las 80 horas de servicio social, para de esta forma contar con la satisfacción de todos los requerimientos exigidos por la norma.

En la práctica, los jueces de instancia al no ver una solicitud formal por parte de la ACR niegan la concesión de los beneficios o instan a la ACR, en un término perentorio, para que allegue la solicitud, entidad que debido al gran número de procesos no cumple con el requerimiento en el tiempo estipulado, lo que genera que el juez de instancia niegue los beneficios. Esta circunstancia genera en la población desmovilizada la asunción de cargas que no debe soportar y menos si éstas se originan en procesos burocráticos que carecen de sentido.

f) Establecer el cumplimiento de requisitos para el acceso a los beneficios jurídicos que en la práctica no cuentan con sustento legal.

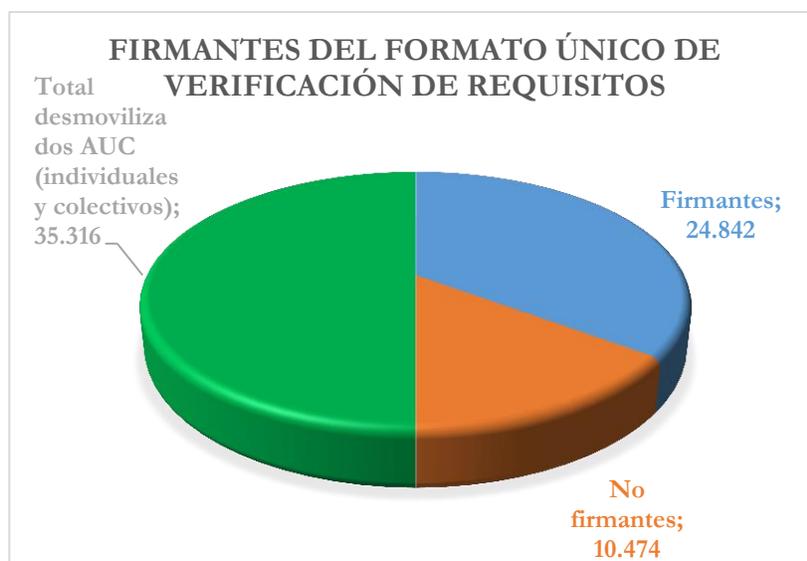
El numeral 3° del artículo 7° de la Ley 1424 de 2010 dispuso como requisito para el acceso al beneficios de la suspensión condicional de la ejecución de las penas la obligación del desmovilizado de “Reparar integralmente los daños ocasionados con los delitos por los cuales fue condenado dentro del marco de la presente ley, a menos que se demuestre que está en imposibilidad económica de hacerlo”. Asimismo, el Decreto 2601 de 2011, desarrollando el citado numeral, dispuso la verificación del requisito de reparación, determinando que cuando el desmovilizado demuestre que está en imposibilidad económica de indemnizar los daños ocasionados con los delitos por los cuales haya sido condenado en el marco de la Ley 1424 de 2010, las autoridades judiciales ordenarán a las autoridades administrativas correspondientes llevar a cabo la indemnización, la restitución y la rehabilitación de las víctimas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Los delitos por los cuales son condenados los desmovilizados en el marco de la Ley 1424 de 2010 – en razón al fenómeno de la prescripción el único delito por los cuales son condenados los desmovilizados es por el delito de concierto para delinquir agravado – son tipos penales de peligro común, en los cuales el bien jurídico tutelado es el de la seguridad pública, razón por la cual no se puede hablar de víctimas determinadas o determinables. Es por esto que la inclusión de este tipo de requisitos – reparación a víctimas - no es acorde con la realidad ni con el

contenido dispuesto en la Ley 1424 de 2010, el punto que es inobservado por los operadores judiciales, pero puede llegar a generar equívocos sobre todo en la población desmovilizada y en las víctimas.

II. Logros y Avances

El presente acápite presenta un resumen de los logros y avances de la Ley 1424 de 2010 en cifras. La información que aquí se presenta fue suministrada por diversos medios y en diferentes momentos al equipo, por la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro Nacional de Memoria Histórica (CMH-DAV) y la Unidad de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación. En cuanto al **proceso de desmovilización de las AUC**, según cifras de la Agencia Colombiana para la Reintegración (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2015) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH - Dirección de Acuerdos de la Verdad, 2014, p. 203), se desmovilizaron 35.317 personas, entre desmovilizaciones individuales (3.619) y colectivas (31.698); de estas alrededor de 4.588 se encuentran en el proceso de Justicia y Paz¹¹, mientras que 24.842 desmovilizados suscribieron el formato único de verificación de requisitos para acceder a los beneficios de la Ley 1424 de 2010, como se evidencia en la siguiente gráfica.



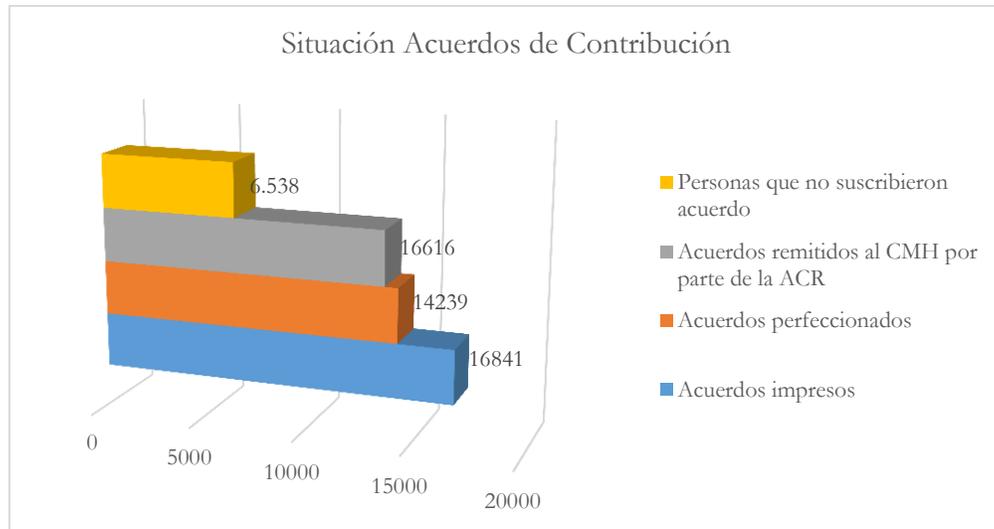
Gráfica 1

Elaboración propia con base en cifras de la ACR y el CMH-DAV

En cuanto a **la labor de la Agencia Colombiana para la Reintegración**, ésta asegura que se han impreso 16.841 acuerdos de los cuales se han perfeccionado 14.424. Asimismo, se han remitido 16.616¹² acuerdos perfeccionados a la Dirección de Acuerdos para la Verdad del Centro Nacional de Memoria Histórica con el fin de dar inicio al mecanismo de contribución (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2015, pág. 21).

¹¹ Cifras a Enero de 2015 del Sistema Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT).

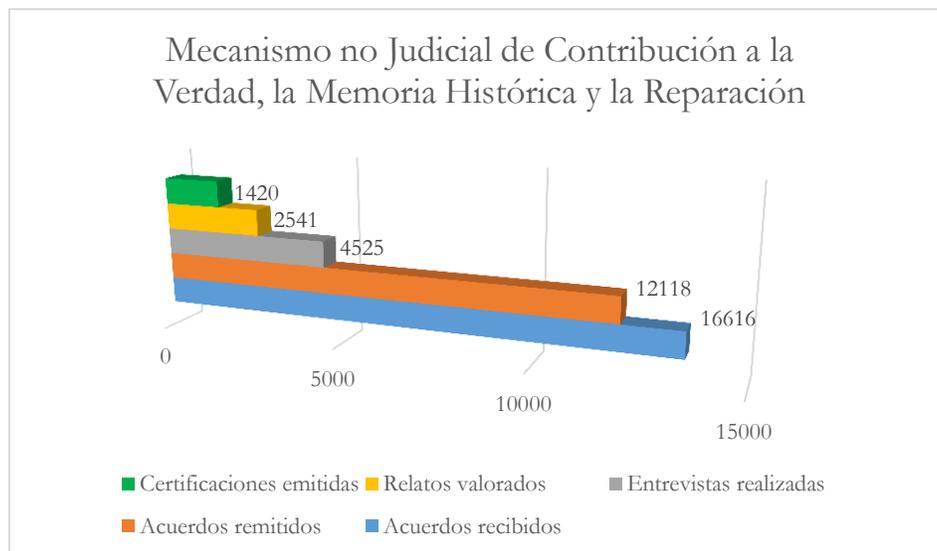
¹² La ACR habla de 13.330 remisiones al CMH, mientras que las cifras del CMH hablan de 13.616. teniendo en cuenta que la diferencia se puede deber a una actualización de las cifras por parte del Centro de Memoria Histórica usaremos dicho dato en la gráfica.



Gráfica 2

Elaboración propia con base en cifras de la ACR y el CMH-DAV

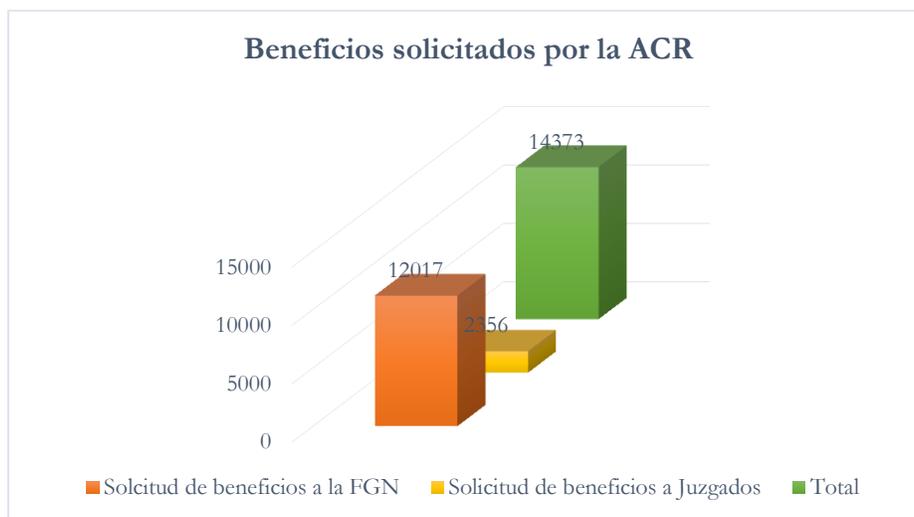
Como se verá en la gráfica 3, **frente a los Acuerdos de Contribución a la Verdad**, la Memoria Histórica y la Reparación, la Dirección de Acuerdos de la Verdad del CMH asegura que han recibido 16.616 acuerdos, de los cuales ha remitido a sus sedes regionales con el fin de iniciar los procesos de entrevista. Se han realizado 4.525 entrevistas y se han valorado 2.541 relatos, lo que permitió la emisión de 1.420 certificaciones todas ellas positivas. No obstante, se espera que para el segundo semestre de este año se emitan las primeras certificaciones negativas. Asimismo, se espera que a 2018 se hayan notificado 13.000 certificaciones y se hayan producido 18 informes. (CMH-DAV, 2015).



Gráfica 3

Elaboración propia con base en cifras del CMH-DAV

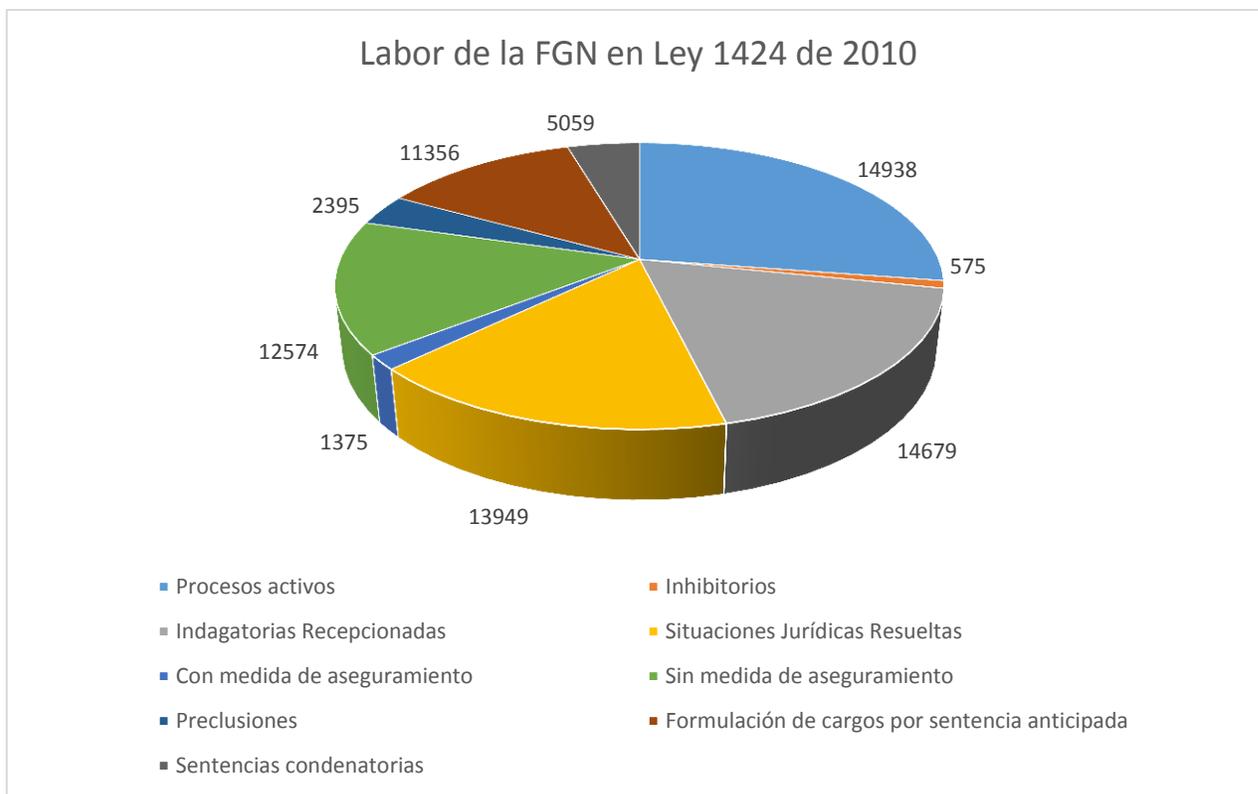
En lo que atañe al **otorgamiento de beneficios jurídicos** que contempla la Ley 1424, la ACR ha solicitado ante la Fiscalía General de la Nación la aplicación del beneficio de no emisión de órdenes de captura en 12.017 casos, en los que se ha otorgado el beneficio en 11.745 ocasiones y ante los Jueces Especializados la ACR ha solicitado la suspensión de las penas principales y accesorias en 2.356 procesos (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2015, pág. 21).



Gráfica 4

Elaboración propia con base en cifras de la ACR

Complementando los datos de la ACR, la Dirección de Justicia Transicional de la **Fiscalía General de la Nación**, a agosto de 2015 aseguró que dicha entidad tenía a su cargo 14.938 procesos activos, se llevaron a cabo 14.679 indagatorias, resolvió la situación jurídica a 13.949 desmovilizados de las cuales en 12.574 no se impuso medida de aseguramiento y en 1.375 sí se hizo. Se suscribieron 11.356 sentencias anticipadas lo que condujo a la emisión de 5.059 sentencias condenatorias, en las cuales se otorgó el beneficio contemplado en el artículo 7º en 3.727 ocasiones. Por último, la Dirección ha emitido 575 inhibitorios y 2.395 preclusiones (Fiscalía General de la Nación, 2015), como se evidencia en la siguiente gráfica.



Gráfica 5

Elaboración propia con base en cifras de la FGN (cifras a 31 de agosto de 2015)

III. La implementación de la Ley 1424 de 2010: desafíos, retos y buenas prácticas

En este capítulo se destacan los principales retos, desafíos y buenas prácticas en la implementación de la Ley 1424 de 2010 identificados en la investigación. Para presentarlos se destacan tres grandes categorías: participación de desmovilizados, intervención judicial y coordinación institucional.

1. Participación de desmovilizados

Un aspecto fundamental en el éxito de la Ley 1424 de 2010 es la adecuada participación de los desmovilizados, ya que son estos los que reciben los beneficios jurídicos a cambio del cumplimiento de los requisitos orientados a la satisfacción de los derechos a la verdad, justicia y reparación. Para la construcción del presente capítulo el equipo de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho se basó en la realización de grupos focales con personas en proceso de reintegración, el acercamiento a la mesa distrital de excombatientes en Bogotá y a las entrevistas semiestructuradas que se hicieron con los diferentes funcionarios de las entidades a cargo de la implementación de esta ley.

- **Falta de comprensión por parte de la población desmovilizada sobre los axiomas, contenido, efectos, beneficios y consecuencias de la Ley 1424 de 2010**

En los grupos focales, ha sido evidente que **hace falta mayor claridad sobre la Ley 1424 de 2010**, sus antecedentes (hay una sensación generalizada en los participantes de que los han ‘engañado’ y no comprenden muy bien porqué se les aplica un marco normativo distinto al que se les prometió al momento de su desmovilización), axiomas, alcances, los beneficios que consagra, así como un desconocimiento parcial sobre los requisitos exigidos para acceder a los beneficios. Igualmente, algunos funcionarios de la ACR en Bogotá aseguraron que ‘existe una confusión por parte de los desmovilizados sobre la función de cada entidad’¹³. En este sentido, el equipo percibió que muchos participantes se sienten molestos con el gobierno por las sentencias que emiten los jueces y no comprenden que la ACR, como parte del ejecutivo, no puede entrometerse en las decisiones judiciales, por la estructura actual del Estado colombiano, el cual tiene como uno de sus ejes la división de poderes.

En algunos casos el grado de desconocimiento llega a ser tal que la defensoría de Villavicencio habló de un caso en el que a un desmovilizado le dio **miedo** seguir en la ruta de reintegración creyendo que si lo hacía lo iban a encarcelar¹⁴; del mismo modo, un desmovilizado aseguró en un grupo focal en la ciudad de Riohacha que ‘toca explicarles a las personas, muchas se fueron por miedo’¹⁵. En sentido similar, funcionarios de la ACR aseguraron que ‘hay muchos [participantes] que no han entendido que van a ser condenados’¹⁶. Evidentemente esto no sucede en la mayoría de los casos, pero en los grupos focales es evidente que no hay mucha claridad sobre el procedimiento judicial, por lo que cuando una persona es condenada y va a prisión (muchas veces por incumplimiento de requisitos), la gran mayoría de desmovilizados cree que esto también les sucederá, algunos buscan el apoyo de la ACR, pero muchos otros huyen por temor. Aquí es importante destacar la herramienta del ‘voz a voz’ en la comunicación con los participantes, ya que así como se difunde el miedo o desconfianza, también puede ser útil para generar credibilidad y confianza.

Esta barrera genera, además de miedo y sensación de inseguridad, **desconfianza en la institucionalidad**. Las entidades del Estado no se ven como accesibles y cercanas, sino como entes cambiantes que no logran darse a entender. Por lo tanto, muchos desmovilizados (evidentemente no son todos) ven a la institucionalidad con recelo, lo que hace que no confíen en todo lo que se les dice y que, además, para la solución de los inconvenientes que tenga respecto de la Ley, su proceso de reintegración o el mecanismo no judicial no acudan –necesariamente- a las entidades, sino a personas con las que tienen mayor empatía, muchas de las cuales no tienen conocimientos específicos en Justicia Transicional. Así, la incompreensión de la Ley y lo que implica, genera miedo y desconfianza hacia las instituciones.

La falta de comprensión sobre múltiples aspectos de la Ley 1424 de 2010 se puede explicar de diferentes formas, en este caso quisimos hacerlo a través de la **barrera del lenguaje** que existe entre la institucionalidad y las personas en proceso de reintegración. En las ciencias sociales contemporáneas se han analizado los fenómenos sociales a partir del lenguaje. Desde

¹³ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a la Agencia Colombiana para la Reintegración regional Bogotá. Bogotá. 19 de septiembre de 2014.

¹⁴ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Defensoría del Pueblo Regional Meta. Villavicencio. 16 de septiembre de 2014.

¹⁵ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho y Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (Mapp-OEA). Grupo focal con personas en proceso de reintegración en la Guajira. Riohacha. 16 de octubre de 2014.

¹⁶ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a la Agencia Colombiana para la Reintegración regional Bogotá. Bogotá. 19 de septiembre de 2014.

planteamientos de filósofos como Ludwig Wittgenstein se muestra la importancia del lenguaje y la forma en la que nos construimos y se construyen nuestras relaciones con base en él. Este autor se atreve a asegurar incluso que somos lenguaje y que a partir de allí es que nosotros desarrollamos una *imagen de mundo* a partir de la cual actuamos (Wittgenstein, 2006). Asimismo, otros autores como Michel Foucault han asegurado que el lenguaje es el medio a través del cual el discurso produce conocimiento (Foucault, 1992). La cuestión es que hay diferentes tipos de lenguajes y hay algunos que son particularmente especializados, como por ejemplo el científico, el médico o el jurídico. De esta manera la producción de conocimiento de ciertas áreas (el campo jurídico, por ejemplo) se restringe para aquellas personas que cuentan con cierto lenguaje especializado (en este caso individuos que dominen el lenguaje jurídico).

La Ley 1424 de 2010 se enmarca dentro de ese conocimiento jurídico y, por ende, tiende a restringirse a aquellas personas que cuentan con un lenguaje jurídico, en su mayoría abogados. Por las mismas circunstancias la institucionalidad que gira alrededor de esta norma y que se encarga de implementarla hace parte del campo jurídico¹⁷; no es de extrañar que el equipo que lleva a cabo este diagnóstico esté compuesto por abogados y que la gran mayoría de personas a las que se entrevistó también lo sean. Asimismo, cabe decir que la ley trae una serie de temas que requieren conocimiento especializado, como por ejemplo la tipificación de los delitos, los procedimientos judiciales, los conceptos de justicia transicional, la naturaleza de las multas, de las consecuencias inherentes a la sanción penal, entre otros.

Por otro lado, cabe tener en cuenta que la mayoría de las personas beneficiarias de la Ley 1424 de 2010 no cuentan con estudios universitarios o con conocimientos jurídicos. Así las cosas, hay una fuerte barrera de comunicación entre una institucionalidad que domina el lenguaje jurídico y se comunica a través de él y una población que es ajena a este lenguaje. Un ejemplo de esto está en la aseveración de una funcionaria de la ACR en Bogotá quien dijo ‘es muy difícil porque uno les explica y les explica y es como si no entendieran nada’¹⁸.

Finalmente, las condiciones que dieron origen a la Ley 1424 de 2010 obedecen a cuestiones propias del campo jurídico (aunque vinculadas al campo político): la sentencia de la Corte Constitucional que declara inexecutable el artículo 71 de la Ley 975 de 2005 por vicios de forma, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que establece que las conductas llevadas a cabo por estos grupos no se pueden catalogar como delitos políticos, sino que son delitos comunes, la Ley 1312 de 2009 y su posterior inexecutable por el incumplimiento del deber de investigar del Estado, entre otras. Todas estas circunstancias hacen que la Ley tenga el contenido que tiene, que se hable de un concierto para delinquir y no de una sedición y, por ende, que no proceda un indulto o amnistía, la exigencia del cumplimiento de los derechos a la verdad, justicia y reparación y, en ese sentido, que el Estado investigue judicialmente. Todas estas cuestiones eminentemente jurídicas no se comprenden fácilmente si no se maneja un lenguaje específico. Todo lo anterior hace, además, que a las personas en proceso de reintegración no les quede del todo claro el cambio en la reglas del juego y por ende que sientan que el gobierno ‘los engañó’, que les ‘ha fallado’, como muchos aseguraron en los grupos focales.

¹⁷ En este caso entiéndase campo jurídico bajo la teoría de campos de Pierre Bourdieu.

¹⁸ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a la Agencia Colombiana para la Reintegración regional Bogotá. Bogotá. 19 de septiembre de 2014.

En este sentido, otro de los obstáculos que se evidenciaron en la elaboración del presente diagnóstico es la fuerte **percepción de inseguridad jurídica** por parte de las personas en proceso de reintegración. Muchas creen de manera constante que en cualquier momento van a perder su libertad, pues consideran que las normas van a ser modificadas como ocurrió antes de la expedición de la Ley 1424. De este modo, personas en proceso de reintegración que llevaron a cabo talleres con la Mapp-OEA en Bucaramanga, Medellín y Montería plantearon la preocupación de que las actuales negociaciones de paz con las guerrillas cambien de nuevo el tratamiento jurídico que reciben (Mapp-OEA, Diciembre 2013, pág. 14).

La Dirección de Justicia Transicional coincide con la Mapp-OEA en el hecho de que el constante cambio en el marco jurídico se debe a la adaptación del sistema de justicia transicional colombiano a los estándares internacionales de derechos humanos y que, en la medida en que la Ley 1424 de 2010 -como mecanismo de justicia transicional - busca garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación, así como la solución de la situación jurídica de las personas desmovilizadas, es poco factible que haya un nuevo cambio. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la Ley ya fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual la declaró exequible. En este sentido, se puede decir que ya hay un marco jurídico estable que se soporta tanto nacional como internacionalmente. Por lo anterior, también se coincide con la Mapp-OEA en que las labores de sensibilización a la población en proceso de reintegración debe tener énfasis en los principios axiológicos de la norma.

A este respecto cabe decir que los inconvenientes planteados se han intentado solventar mediante **sensibilizaciones a personas en proceso de reintegración** que han llevado a cabo las instituciones de manera conjunta en varias regiones. El equipo de la Dirección de Justicia Transicional, incluso, participó en algunas organizadas por la Mapp-OEA, de manera conjunta con otras instituciones, en las ciudades de Riohacha (16 de octubre de 2014), Montería (29 de octubre de 2014) y Quibdó (septiembre 11 de 2015); e hizo una explicación de la Ley 1424 de 2010 y su funcionamiento en el primer encuentro de la ‘Mesa distrital de Excombatientes’ el día 14 de noviembre de 2014. En esa medida, el verdadero reto institucional es hablar en las lógicas de la población a la que se dirige, por lo que muchas entidades (especialmente la ACR y el CMH-DAV), con especial apoyo de la OIM, han diseñado **material didáctico dirigido a las PPR**. Además, una de las estrategias que, a nuestro modo de ver ha sido acertada, es que personas que hayan culminado con éxito la ruta de reintegración trabajen como **promotores de la ACR** y sean puentes entre la institucionalidad y las PPR, a este respecto nos comentó un promotor de la ACR que culminó su ruta: “me decía uno de los profesionales ‘¿cómo logra usted que le cuenten [los PPR] cosas que a nosotros no?’ es por la misma connotación que uno tiene, yo también hice parte, los comprendo, he estado en su misma posición”¹⁹.

- **Percepción de que las personas en proceso de reintegración no son tenidas en cuenta en la formulación de las políticas públicas que las afectan**

Aunando a todo lo anterior, hay muchas personas en proceso de reintegración que se quejan de la poca participación que tienen en la toma de las decisiones que las afectan. En este sentido, los miembros de la mesa distrital de excombatientes y algunos individuos en los

¹⁹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a la Agencia Colombiana para la Reintegración regional Bucaramanga. Bucaramanga. 9 de febrero de 2015.

grupos focales han sido enfáticos en asegurar que no sienten que a las instituciones les interese que ellos participen o aporten en la construcción de las políticas públicas que los vinculan.

Duvan Ernesto Barato Pachón, quien culminó su proceso de reintegración y actualmente trabaja con la Alcaldía de Bogotá, en su ponencia ‘Reintegración en Bogotá, desde la vivencia, la experiencia y la profesión. Cómo se debe preparar un escenario de posconflicto en la ciudad’ presentada en el primer encuentro de la ‘Mesa distrital de Excombatientes’ (MEDIE), cita a un participante a quien entrevistó: “somos tratados como participantes pero la verdad no nos consultan para nada, hay funcionarios que son muy despectivos, atropelladores y excluyentes sobre todo con personas con baja formación académica” (Barato Pachón, 14 de Noviembre de 2014, pág. 3). Asimismo, en los grupos focales que se realizaron en el marco del proyecto, especialmente en Bogotá, hubo muchos quienes nos exigieron repetidamente que ‘se les tenga en cuenta’. Un participante afirmó, “ténganos pendientes a nosotros, yo les recalco. Este programa es por nosotros. Simplemente eso es lo que yo pido (...) que si hay algo que hay que hablar a la luz pública que nos convoquen”²⁰. En sentido similar, hay muchos que recalcan la importancia de que las instituciones aprovechen la experiencia de los excombatientes para la formulación de nuevas políticas, ya que “no podemos seguir siendo cifras”²¹.

A lo anterior se suma la solicitud de que exista participación política de las personas en proceso de reintegración. Esto es algo que no sólo recalcaron los participantes, sino también algunos funcionarios de las instituciones involucradas en la Ley 1424 de 2010. Algunas personas en proceso de reintegración dicen que el marco jurídico colombiano favorece mucho más a los desmovilizados de las guerrillas. Sobre este aspecto, un participante de un grupo focal señaló que mientras se les da garantías políticas a los ‘grupos de izquierda’, se deja de visibilizar la connotación e intención política de “nosotros los de derecha”²².

La falta de comprensión por parte de la población desmovilizada sobre los efectos, beneficios y consecuencias de la Ley 1424, la fuerte percepción de inseguridad, su desconfianza en las instituciones del Estado y en el cumplimiento de los compromisos que el gobierno adquirió con la población desmovilizada se deben, en parte, a la indefinición de la situación jurídica de estas personas por un periodo prolongado de tiempo y a la falta de participación de los desmovilizados en la formulación de las políticas públicas que los afectan. Para mitigar estos inconvenientes las instituciones involucradas en la aplicación de la Ley han realizado de manera conjunta sensibilizaciones con población en proceso de reintegración, asimismo han elaborado campañas de difusión en medios de comunicación y se ha elaborado material didáctico al respecto. Lo anterior demuestra que parte del éxito de este tipo de procesos está en la comunicación eficaz y constante entre la institucionalidad y las personas involucradas; las cuales deben participar en la toma de las

²⁰ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Grupo focal con Participantes en Proceso de Reintegración. Bogotá. 1 de octubre de 2014.

²¹ Participante del primer encuentro de la Mesa Distrital de Excombatientes (MEDIE). Bogotá. 14 de Noviembre de 2014.

²² Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Grupo focal con Participantes en Proceso de Reintegración. Bogotá. 1 de octubre de 2014.

decisiones que las afectan, lo que garantiza mayor confianza en el Estado y mayor éxito en su participación.

Barrera identificada	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Incomprensión por parte de la PPR de la Ley 1424 de 2010, sus axiomas, implicaciones, alcance y competencias de las entidades involucradas.	<ul style="list-style-type: none"> - Barreras en la comunicación entre las instituciones y las PPR - lenguaje: las instituciones usan un lenguaje jurídico especializado que no necesariamente es usado por los PPR, por lo que el Estado se ve como lejano. - Constante cambio en el marco jurídico antes de la expedición de la Ley 1424 de 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> - Miedo. - Sensación de inseguridad jurídica. - Falta de confianza en las instituciones del Estado. - Percepción de que el gobierno ‘los engañó’. No credibilidad en el cumplimiento de los compromisos que el gobierno adquirió con la población desmovilizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar mecanismos de interlocución en el cual se use el mismo lenguaje. - Sensibilizaciones con énfasis en los axiomas de la JT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilizaciones individuales por parte de las instituciones. - Sensibilizaciones en conjunto. - Redacción de material didáctico. - Contratación de personas que hayan culminado exitosamente la ruta como promotoras de la ACR.

- **Necesidad de contar con rutas que tengan enfoques diferenciales**

Uno de los grandes retos en la implementación de la Ley 1424 de 2010 es definir la atención para grupos poblacionales de atención especial como mujeres, población LGTBI, indígenas, afrocolombianos, personas con capacidades especiales, dependientes de sustancias psicoactivas, entre otros. Aunado a esto, esta población cuenta con condiciones sociales, económicas y culturales distintas, por lo que se requiere un acercamiento diferencial. En los entrevistas con funcionarios de la ACR y del CMH-DAV este fue un tema recurrente e incluso en los grupos focales con participantes.

Frente al tema de género, el informe de la Mapp-OEA destaca que en Montería las **mujeres** son las que más se ausentan en las indagatorias, en el mecanismo no judicial de contribución a la verdad y en los talleres que dictó la Misión. En el citado documento se explica que dicha ausencia se puede deber a la condición que tiene la mujer en la sociedad colombiana, como dobles jornadas de trabajo (Mapp-OEA, Diciembre 2013, pág. 52).

En lo atinente a **población indígena**, la discusión se centra en varios aspectos: por un lado, en la definición de la jurisdicción competente para llevar a cabo los procesos judiciales en contra de estas personas, si debe ser la jurisdicción especial indígena o la jurisdicción ordinaria, en este último caso es que entraría a ser aplicable la Ley 1424 de 2010; por otro lado, no es del todo claro en caso de que no sea la jurisdicción ordinaria la que conozca qué sucede con las obligaciones que trae la Ley 1424 de 2010 en materia no judicial, como la ruta de reintegración y la contribución a la verdad a través del mecanismo no judicial diseñado para tal fin; finalmente, debe haber claridad sobre una ruta interinstitucional que defina la forma en la que esta población debe ser atendida y unas rutas especiales al interior de cada institución que mantenga el respeto por su propia cosmogonía.

El tema de las personas que cuenten con algún tipo de **discapacidad**, fue un tema recurrente en las entrevistas a funcionarios de la ACR. Las mismas condiciones del conflicto armado hacen que haya muchas personas con heridas de guerra que en este momento buscan ser beneficiarias de la Ley 1424 de 2010. La cuestión es que hay discapacidades que impiden a las personas cumplir con algunos de los requisitos, como la realización del servicio social. La Agencia ha diseñado una ruta especial para este tipo de situación y busca que puedan cumplir de una u otra forma con su servicio social, por lo que diseñan otro tipo de estrategias, por ejemplo, una persona que había perdido sus dos brazos llevó a cabo el servicio social con niños en Fides. No obstante, no hay acuerdos interinstitucionales que definan qué se debe hacer ante estas circunstancias y la ruta a seguir en casos en los que las personas definitivamente no pueden llevar a cabo ciertas actividades - hay casos de personas que no pueden salir de sus casas por sus condiciones físicas -.

En igual sentido, hay muchas dificultades en la atención a personas con **discapacidades mentales**, ya que aunque las regionales de la ACR cuenten con un reintegrador especial para este tipo de casos, no está clara la forma en la que se debe actuar ante las instancias judiciales (si se debe aplicar la figura de la inimputabilidad o interdicción) y aún hay algunas discusiones sobre si este tipo de personas pueden asistir al mecanismo no judicial de contribución a la verdad. Es claro que la definición de este tipo de cuestiones dependen de cada caso y que para esto se requiere el apoyo de instituciones especializadas en el tema y de la creación de una ruta interinstitucional especial al respecto.

Cabe resaltar que, dado que los funcionarios del CMH-DAV no pueden acceder a la información completa del SIR (Sistema de Información de Reintegración), muchas veces no pueden definir si una persona es apta para acudir al mecanismo antes de la convocatoria. Frente a estos casos hay ciudades donde se ha dado una buena articulación entre los funcionarios de la ACR y los del CMH-DAV y ya sea de manera telefónica o vía correo electrónico la DAV solicita información al reintegrador para definir si una persona debe o no participar del mecanismo. A este respecto, sería ideal contar con un acuerdo entre las dos instituciones a nivel nacional, un convenio con medicina legal para que dictamine si una persona debe o no realizar ciertas actividades propias de la Ley 1424 de 2010 (asistencia al mecanismo no judicial, servicio social, presencia en la indagatoria, etc.) y la Mapp-OEA sugiere crear una modalidad especial de entrevista asistida en el CMH-DAV (Mapp-OEA, Diciembre 2013, pág. 55).

Fue frecuente la mención de personas que se encuentran en el proceso y que son **dependientes de sustancias psicoactivas**. Frente a estos casos la ACR también cuenta con

profesionales reintegradores dedicados al tema, los que brindan una atención especial, pero no hay una ruta general que se haya definido entre todas las instituciones. El tratamiento de estos casos se complica aún más cuando las personas son habitantes de calle; una funcionaria de la ACR dijo que “hay muchas personas en el programa que son habitantes de calle”, en esta misma conversación aseguró un participante “yo tengo cinco amigos que son habitantes de calle y a mí criterio ellos cogieron la droga y el programa los dejó tirados”²³. La cuestión es que los procesos de la Ley 1424, especialmente la ruta de reintegración requieren que las personas sean ubicables y que las personas sean constantes con la asistencia a los centros de servicios de la ACR, pero en estos casos es muy difícil que se cumplan estas condiciones. Más difícil será aún para el CMH-DAV ubicarlos para llevar a cabo la entrevista de contribución a la verdad, la memoria histórica y la reparación.

Finalmente, funcionarios de la Procuraduría General de la Nación llamaron la atención sobre población **campesina** que se encuentra en proceso de reintegración. La institución asegura que gran parte de los participantes tienen vocación agrícola y que “hay desmovilizados que dicen que no les enseñen a leer (no les interesa), sino que les enseñen a cultivar”²⁴. Asimismo, las personas que viven en veredas y zonas alejadas del casco urbano son más difíciles de ubicar y resulta muy completo que estén asistiendo a los centros de la ACR y, por tanto, que acudan al CMH-DAV, a la indagatoria con la Fiscalía y a las demás actuaciones que se requieran dentro del proceso judicial (por ejemplo: la firma del acta de compromiso). En ese sentido, se deben generar alternativas para la atención a esta población.

Tanto la Dirección de Acuerdos de la Verdad como la Agencia Colombiana para la Reintegración han diseñado rutas internas para atender ciertos grupos poblacionales. No obstante, hace falta la creación de rutas o acuerdos interinstitucionales. Finalmente, cabe resaltar como un avance en esta materia, el énfasis en enfoque diferencial que ha tenido el Centro Nacional de Memoria Histórica, quien aspira a publicar algunos informes con estos enfoques, como el de género. Asimismo, el Centro publicó su informe ‘Desafíos para la Reintegración: Enfoques de Género, Edad y Etnia’ en el 2013, el cual, como bien lo asegura la Mapp-OEA, es un buen punto de partida para establecer rutas y protocolos.

La implementación de la Ley 1424 de 2010 ha demostrado que la población objeto es muy diversa y se han presentado retos en la atención a personas de ciertos grupos poblacionales como mujeres, indígenas, afrocolombianos, personas con capacidades especiales, dependientes de sustancias psicoactivas, población campesina, entre otros. En esta medida el CMH y la ACR han creado rutas internas de atención, pero aún no hay protocolos interinstitucionales que definan la ruta de ciertas personas. Asimismo, el informe ‘Desafíos para la Reintegración: Enfoques de Género, Edad y Etnia’ del CMH, es un punto de partida para la formulación de estas rutas.

Barrera	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y
---------	--------	---------	----------	---------------

²³ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Grupo focal con Participantes en Proceso de Reintegración. Bogotá. 1 de octubre de 2014.

²⁴ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada con funcionarios de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá. Octubre 24 de 2014.

identificada				buenas prácticas
Necesidad de contar con rutas interinstitucionales que tengan enfoque diferencial	- No formulación de rutas al respecto	- Dificultad para atender casos de personas que pertenezca a ciertos grupos poblacionales	- Crear rutas interinstitucional de atención a: mujeres, indígenas, afrocolombianos, personas con capacidades especiales, dependientes de sustancias psicoactivas, población campesina, entre otros	- Rutas al interior de las instituciones (ACR, CMH-DAV) - Enfoque diferencial para el desarrollo de futuros informes del CMH, ejemplo: tema de género - Publicación del informe ‘Desafíos para la Reintegración: Enfoques de Género, Edad y Etnia’ por parte del CMH.

• Seguridad personal de las Personas en Proceso de Reintegración

Muchos de los participantes en proceso de reintegración temen por su seguridad personal. Un gran número asegura no haber podido retornar a sus lugares de origen, pues en estas zonas corren peligro o son llamados por las nuevas bandas para integrar sus filas. Asimismo, en las ciudades principales como Bogotá, muchas veces ocurre que cuando llega alguna persona que sabe que algún individuo perteneció a un grupo paramilitar, muchas veces porque también hizo parte del mismo, lo amenaza. En un grupo focal, por ejemplo, un participante aseguró “aquí me templaron”²⁵. Asimismo, en el grupo focal de Riohacha los asistentes hablaron de grupos²⁶ que asesinaban desmovilizados, por lo que había mucho miedo a revelar su pasada vinculación a un grupo armado ilegal. Se estima que gran parte de estas amenazas se debe al accionar de las llamadas Bandas Criminales, las que buscan personas que sepan de este tipo de organizaciones para integrar a sus filas o que temen que se revele cierta información.

Frente a esto, el Estado está generando mecanismos para fortalecer su presencia en las regiones y así, evitar que sean grupos ilegales los que ejerzan su fuerza sobre determinados territorios. Un ejemplo de estos es el *Plan Nacional de Consolidación* y todas las labores emprendidas por el actual gobierno para que la paz sea territorial. La cuestión es que el proceso con las AUC se dio en el marco del conflicto y que las medidas transicionales se aplican mientras éste continúa. Por esto muchos académicos han asegurado que Colombia es un caso

²⁵ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Grupo focal con Participantes en Proceso de Reintegración. Bogotá. 1 de octubre de 2014.

²⁶ Algunos incluso vincularon a personas de la fuerza pública.

sui generis de Justicia Transicional (DeJuSticia, 2006). Todo lo anterior, hace que sea difícil brindarles seguridad a los participantes en ciertas zonas.

Todo esto tiene efectos que resultan perversos en el proceso de la Ley 1424 de 2010. Por un lado, las personas en proceso de reintegración cuentan con una alta movilidad, al no sentirse seguras en ciertas zonas y (en algunos casos) al no poder estar con su familia, se mueven rápidamente a otros lugares y cambian constantemente de número telefónico. Lo anterior hace que su ubicación sea muy compleja y que las instituciones como la Fiscalía y la Dirección de Acuerdos de la Verdad del CMH deban usar muchos de sus recursos en contactarlos. Asimismo, se hace difícil alimentar el SIR por parte de la ACR. Todo lo que ha dificultado la asistencia de las PPR a las diligencias propias de la Ley 1424 de 2010, como por ejemplo la entrevista del Mecanismo no Judicial o las indagatorias.

Uno de las cosas que más preocupa a los participantes es su seguridad personal, la cual se ve afectada por la continuidad del conflicto, especialmente la existencia de bandas criminales. Todo esto genera miedo, desconfianza y mucha movilidad de la población, lo que dificulta su asistencia a los procedimientos que implica la Ley 1424 de 2010.

Barrera identificada	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Inseguridad personal de las PPR	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidad del conflicto - Actuar de Bandas Criminales - Falta de consolidación de la presencia institucional en ciertas zonas 	<ul style="list-style-type: none"> - Miedo - Alta movilidad y, por ende, dificultad para contactarlos - No asistencia a las diligencias de la Ley 1424: indagatorias, entrevista ante la CMH-DAV 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar esquemas de seguridad para esta población - Fortalecer la presencia institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de la presencia del Estado en territorios

- **Personas en Proceso de Reintegración y su ruta de reintegración**

La participación de los desmovilizados en la ruta de reintegración se puede considerar como exitosa en términos generales. Es evidente que no todos los procesos son iguales y que hay unos que cuentan con más éxito que otros, por diversas razones. No obstante, la política de reintegración de la ACR se ha ido perfeccionado y actualizando con el paso de los años con el fin de fortalecer el proceso de reinserción del desmovilizado desde todos los enfoques de su vida y desenvolvimiento en la sociedad. Es por ello que la creación de las 8 dimensiones de la reintegración (seguridad, productividad, familia, habilidad, educación, ciudadanía y persona) ha permitido a los participantes gozar de oportunidades que propenden por la superación y el fortalecimiento de sus proyectos de vida. Adicionalmente, la ruta de reintegración es flexible al tener un plan que se acuerda con cada persona. Todo lo anterior ha hecho que los índices de reincidencia de las personas que están en el programa sean, según estudio de la Fundación Ideas para la Paz de alrededor del 24% (Fundación Ideas para la Paz, Junio de 2014), mientras

que en los programas de resocialización en centro penitenciarios se estima que la reincidencia asciende casi al 70%²⁷. Así las cosas, la ruta de reintegración se ha convertido en un ejemplo de DDR a nivel mundial. A este respecto un participante aseguró en un grupo focal que “por parte de la ACR he recibido todo el apoyo necesario para crecer”²⁸.

- **Falta de oportunidades laborales para la población en proceso de reintegración**

A pesar de toda esta labor es claro que los procesos de reintegración no son sólo responsabilidad del gobierno y de las personas en la ruta, sino de la sociedad en general. Pues es esta última la que va a acoger a las personas que se desmovilizaron. Empero, esto no es tan sencillo y los participantes han encontrado muchos obstáculos en su reinserción a la vida civil, especialmente en el acceso a un trabajo estable. Con el fin de apalear esta situación, la ACR ha generado campañas de corresponsabilidad para que grandes empresas vinculen laboralmente a los participantes o los apoyen en sus proyectos productivos, ejemplos de esto son el Grupo Éxito, Coca Cola Femsa, la Andi, la Cámara de Comercio de Bogotá, el Banco Caja Social, Fides, Coltabaco, la Federación Nacional de Cafeteros, el Fondo Nacional del Ahorro, Fundación Social, Semana, Microsoft, Sodexo, Fundación Bolívar Davivienda, entre otras.

No obstante, son muchos los participantes que se quejan de la falta de oportunidades laborales. Son varios los inconvenientes que se les presentan, en primer lugar, la existencia de antecedentes penales e inhabilidades para celebrar contratos con entidades estatales²⁹ hace que las empresas privadas y del sector público no deseen o no puedan vincularlos laboralmente. La generación de inhabilidades para ejercer cargos y funciones públicas es un inconveniente de grandes proporciones si se tiene en cuenta que la prohibición es de orden Constitucional³⁰, lo que trunca toda posibilidad de realizar una reforma legal – menos dispendiosa que una Constitucional –; la existencia de este tipo de restricciones hace que estas personas no puedan conseguir trabajo en una entidad del Estado, como es el caso de un participante que ha querido vincularse a una alcaldía y cuenta con todas las aptitudes para hacerlo pero no ha podido firmar contrato por su certificado de antecedentes disciplinarios y las inhabilidades existentes. En tercer lugar, el cumplimiento de los requisitos de la Ley 1424 implica la solicitud de permisos en el trabajo, para asistir a las actividades en la ACR, a la entrevista ante el CMH-DAV, prestar su servicio social o acudir a la diligencia de indagatoria; varios participantes aseguran que les cuesta explicarles todo esto a sus superiores, por lo que muchas veces terminan siendo despedidos. Finalmente, cabe decir que hay muchas personas que buscan trabajo sin revelar que son desmovilizadas y que han perdido sus trabajos cuando sus jefes o clientes se enteran, por uno u otro medio, de su condición.

²⁷ Estos datos fueron dados por la ACR en el Encuentro Regional de Ley 1424 de 2010 en la ciudad de Cali los días 25 y 26 de Febrero de 2015.

²⁸ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Grupo focal con Participantes en Proceso de Reintegración. Bogotá. 1 de octubre de 2014.

²⁹ Ya que la Ley 1424 de 2010 no se pronunció al respecto, las personas que son condenadas en estos procesos quedan con antecedentes penales

³⁰ Constitución Política de 1991. Artículo 122 – Último inciso. Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la Comisión de Delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Uno de los fuertes obstáculos que vive la población desmovilizada en su proceso de reintegración es de conseguir un trabajo. Esto se debe a diversas circunstancias, como el fuerte estigma social, los antecedentes penales y las inhabilidades para contratar. La ACR ha emprendido diversas labores al respecto, entre ellas campañas de corresponsabilidad donde ha involucrado a diversas empresas en los procesos de reintegración.

Barrera identificada	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Inseguridad personal de las PPR.	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidad del conflicto. - Actuar de Bandas Criminales. - Falta de consolidación de la presencia institucional en ciertas zonas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Miedo. - Alta movilidad y, por ende, dificultad para contactarlos. - No asistencia a las diligencias de la Ley 1424: indagatorias, entrevista ante la CMH-DAV. 	Generar espacios para sensibilizar a la sociedad acerca de la reintegración de personas.	<ul style="list-style-type: none"> - La ACR ha emprendido fuertes campañas de corresponsabilidad, donde ha vinculado a grandes empresas, las cuales están ayudando al brindar trabajo a desmovilizados y al financiamiento de proyectos productivos.

- El servicio social como una herramienta de reintegración, reconciliación y reparación

Uno de los temas que más se destaca de la Ley 1424 de 2010 es el del servicio social. Éste ha tenido tales resultados que la ACR lo integró a todas las rutas de reintegración (no sólo la de personas beneficiarias por la 1424). Esta actividad se ha convertido en una alternativa para generar lazos entre los participantes y las comunidades que los acogen, lo que ha ayudado a reducir la estigmatización frente a los desmovilizados. Asimismo, ha sido una herramienta de construcción personal de los participantes, muchos de los cuales se sienten realizados al sentir que están ayudando a otros, por lo que hay muchos casos de personas que terminan sus 80 horas y siguen prestando sus servicios. Al respecto dice una persona que culminó su ruta de reintegración y que ahora es promotor de la ACR:

“el servicio social se ha convertido en una fuerte estrategia que nos ha dado la posibilidad de acercarnos a la población civil, a ese ciudadano que piensa que al desmovilizado una vez abandona el grupo armado le dan casa, carro y beca y también abandona la identidad, se llamaba ‘Pepito Pérez’ ahora se llama ‘Juanito Álvarez’. Les decía a ellos [los PPR] que es la oportunidad de demostrarle que se están haciendo las cosas bien, de que uno quiere cambiar. Qué mejor manera que uno poder aportar a raíz su trabajo con situaciones a favor de las comunidades. Ir

a arreglar un parque tal vez no es atender directamente reparando a las personas perjudicadas por el conflicto armado, pero sí dentro de las comunidades que los acogen es demostrarle que se está dando un cambio, que se quieren hacer las cosas bien. Para mí el servicio social, dentro de la ACR, es una de las mejores estrategias que tenemos para acercarnos a las comunidades, para que ellas crean en el proceso, porque el estigma es muy fuerte”³¹

Son muchos los casos exitosos de servicio social, en Buenaventura los participantes construyeron puentes en un barrio de casa de palafitos donde para los habitantes era una odisea salir de sus casas; en la Guajira se han embellecido barrios enteros; en Villavicencio hay una mujer víctima del conflicto que ahora trabaja de la mano con participantes; en Bogotá se han salvado humedales gracias al trabajo conjunto de organizaciones sociales y de los participantes, pero también se han hecho labores en Fides, en geriátricos, en embellecimiento de parques y lugares públicos, entre otros.

A pesar de esto, hay participantes que sienten que ciertas labores no aportan realmente, dicen que estar limpiando un parque realmente no es ayudar a la gente ni implica construir lazos con las personas, por lo que se quejan de las opciones que brinda la ACR para el servicio social. Algunos participantes dicen que las labores que se hagan deberían ser con las comunidades que los acogen y no sólo trabajo en cuestiones que a mediano plazo pueden ser visibles para unos, pero que no generan oportunidad de intercambio con otras personas. Una opción para llevar a cabo este tipo de trabajos, es el servicio social autogestionado, que la ACR logre convenios con otras organizaciones para llevar a cabo diferentes labores.

A este respecto el equipo del Ministerio de Justicia pudo evidenciar la importancia de las administraciones locales en esta labor, un caso más que exitoso de trabajo por parte de una Alcaldía sobre estos temas es la de Medellín, que tiene el ‘Centro de Formación para la Paz y la Reconciliación’ (Cepar), el cual funciona con asocio de la ACR y funciona, casi, como otra regional de la Agencia. Asimismo, allí hay diversos proyectos de formación, de proyectos sociales e incluso se ofrecen alternativas como guarderías para el cuidado de los hijos de los participantes.

La existencia de un servicio social como actividad obligatoria de la ruta de reintegración de los participantes, permite construir los lazos de confianza entre el desmovilizado y la comunidad. Asimismo, genera en el participante conciencia de que está realizando algo que puede resarcir el daño causado, circunstancia que fortalece los procesos de resocialización a la vida en sociedad

- **Participación de los PPR en el Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad, la Memoria Histórica y la Reparación**

Una de las grandes innovaciones de la Ley 1424 de 2010 es la creación de un mecanismo no judicial de contribución a la verdad, la memoria histórica y la reparación, el cual está a cargo de la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro de Memoria Histórica. La contribución está

³¹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a la Agencia Colombiana para la Reintegración regional Bucaramanga. Bucaramanga. 9 de febrero de 2015.

estipulada en la Ley como un requisito para mantener los beneficios otorgados. Son muchas las características de este mecanismo, pero hay dos que interesan particularmente a los participantes: su carácter no judicial y la confidencialidad de la información que den al CMH. Estas características se pensaron para lograr contribuciones más fieles a la verdad, pues aleja el miedo de ser procesado judicialmente por hechos revelados en la entrevista. Asimismo, da seguridad al participante de que nadie sabrá quién brindó información acerca de uno u otro hecho y por lo tanto, de que no recibirá represalias por personas que posiblemente terminen implicadas en su relato.

En los grupos focales con participantes y en entrevistas con funcionarios de la ACR y el CMH-DAV, se evidencia que hay poca credibilidad sobre el carácter no judicial y la confidencialidad de este mecanismo. Uno de los participantes asegura: “yo no creo que si uno dice que participó en una masacre en ningún momento le vaya a pasar nada”³², hay muchos otros que aseguran que sus antiguos comandantes tienen mucho poder y tienen los mecanismos para enterarse de quién acude a las entrevistas y qué dice. También hay una fuerte presión por parte de bandas criminales- En este sentido, los participantes sienten mucho miedo respecto de su seguridad personal; a este respecto un desmovilizado aseguró “hasta que no haya garantías no va a haber verdad”³³.

El Centro de Memoria Histórica ha diseñado diversos mecanismos para asegurar la confidencialidad de la información, por ejemplo el uso del código único de identificación (CUI) que permite que el relato de un participante no se relaciona con su nombre, sino con un código, al cual sólo tienen acceso los funcionarios de la DAV. Asimismo, se han llevado a cabo diversas sensibilizaciones a grupos de participantes, algunas de la mano de otras instituciones. Adicionalmente, en la convocatoria y antes de iniciar la entrevista, el entrevistador se encarga de explicarle al participante las características y consecuencias del mecanismo y la forma en la que se llevará a cabo todo el proceso ante el CMH.

Adicionalmente, hay una fuerte confusión acerca del carácter no judicial del mecanismo porque se confunden las funciones de la DAV con las de la Fiscalía. En este sentido, muchos desmovilizados se quejan de haber dado toda la información que tenían en las versiones libres o indagatorias. Lo que demuestra que no hay una clara concepción de lo que es memoria histórica y de la distinción entre verdad judicial y verdad histórica; esto refuerza la tesis del equipo acerca de la incomprensión de los axiomas de la Ley 1424 que, obedece en parte, a una fuerte barrera del lenguaje entre las instituciones y los participantes. Todo lo anterior ha generado la existencia de posibles libretos, mucha reserva respecto de nombres, fechas y lugares, algunas mentiras y la negativa de algunas personas de acudir al mecanismo (CNMH - Dirección de Acuerdos de la Verdad, 2014).

Otra de las cuestiones que los participantes destacan como negativas es que la entrevista ante del Centro de Memoria Histórica se haga con tanta posterioridad a su desmovilización. Una persona asegura que “es imposible pensar que después de doce años uno se va a acordar de

³² Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Grupo focal con Participantes en Proceso de Reintegración. Bogotá. 1 de octubre de 2014.

³³ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a la Agencia Colombiana para la Reintegración regional Bucaramanga. Bucaramanga. 9 de febrero de 2015.

todo lo que pasó”³⁴. Es evidente que un mecanismo de verdad que se implementó tardíamente debe asumir este tipo de retos, no obstante la DAV ha diseñado diversas estrategias para recordar y se han valido de mapas, imágenes, relatos, entre otros para lograrlo.

Por otro lado, los participantes han presentado quejas respecto de la demora en la entrega de certificaciones, un individuo afirmó que “a mí me preocupa que yo lleve quince meses y que aún no me hayan certificado, es que es casi año y medio”³⁵. La Dirección de Acuerdos de la Verdad es consciente de esto y llevó a cabo una reestructuración que disminuye el número de procesos y unifica tareas en un perfil único, todo lo que hace que sea más eficiente y que se puedan llevar a cabo certificaciones más rápido.

Un aspecto que a la luz de miembros del CMH³⁶ influye sobre los relatos es la cercanía entre la persona que brinda el relato y sus antiguos compañeros. Cabe tener en cuenta que según la sentencia de la Corte Constitucional que declaró la exequibilidad de la Ley 1424 de 2010, los relatos de los participantes están cobijados bajo en principio de no autoincriminación, a la luz del artículo 33 de la Constitución Nacional. La corte estableció algunas excepciones a los efectos judiciales de los relatos, que cobijan a terceras personas distintas a quien suscribe el acuerdo, esto es, el cónyuge o compañero permanente y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil; y para las demás personas que sin estar conectadas en la forma antes indicada con quien ha provisto la información mediante la suscripción de un Acuerdo, compartan con aquél la condición de desmovilizados del mismo grupo (Sentencia C-771 de 2011 , 2011). En este sentido, sus compañeros estarían cobijados bajo el principio de no autoincriminación. Los funcionarios del Centro de Memoria Histórica explican esto a los participantes antes de cada entrevista y en las sensibilizaciones, pero no siempre se logra la confianza de estos.

A pesar de todo, el balance del mecanismo es bastante satisfactorio, el Centro ha insistido tanto en las convocatorias que las personas están acudiendo al mecanismo, en esto el apoyo de la ACR ha sido valioso. Adicionalmente, muchos participantes en los grupos focales hablan de la importancia de contribuir a la memoria histórica con propiedad luego de haber asistido. Otra de las cosas que destacan es el buen trato que reciben por parte de los funcionarios de la DAV, los cuales enfocan en la parte humana para acercarse a los entrevistados. Finalmente, hay muchas personas que en los grupos focales hablan del aporte que en sus vidas ha significado la participación en el mecanismo. En Medellín un participante aseguró que nunca se había sentado a ver qué había hecho en toda su vida y que la entrevista le sirvió para eso y así, reevaluar muchas cosas que antes pensaba y hacía³⁷.

El mecanismo no judicial de contribución a la verdad, la memoria histórica y la reparación es una innovación de la Ley 1424 de 2010 que ha contado con buenos resultados. No obstante también se han presentado ciertos obstáculos, como la no credibilidad en la confidencialidad y carácter no judicial del

³⁴ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Grupo focal con Participantes en Proceso de Reintegración. Bogotá. 1 de octubre de 2014.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a funcionarios del Centro de memoria Histórica. Bucaramanga. 10 de febrero de 2015.

³⁷ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Grupo focal con Participantes en Proceso de Reintegración. Medellín. 30 de octubre de 2014.

mecanismo, ciertos elementos que limitan las contribuciones como la cercanía entre participantes y la demora del CMH en las certificaciones. Para todo lo cual el CMH ha emprendido diversas labores, como su reestructuración y sensibilizaciones.

2. Intervención Judicial

El componente judicial de la Ley 1424 es uno de los aspectos más importantes en la implementación de esta normatividad y es a su vez uno de los temas que más ha generado controversia en la aplicabilidad de esta Ley. La puesta en marcha del componente judicial está a cargo de la Fiscalía General de la Nación, la cual tiene el deber de iniciar la indagación, identificación y procesamiento de los desmovilizados que decidieron acogerse a los beneficios de la Ley 1424. Surtida esta etapa judicial preliminar, la Rama Judicial, a través de los Jueces Especializados, de Ejecución de Penas y los Magistrados de la Salas Penales de los Tribunales tiene a su cargo la función de enjuiciar y velar por el cabal cumplimiento de las penas impuestas.

Al ser la 1424 una normatividad de carácter transicional complementada por normatividad ordinaria aplicada por funcionarios judiciales formados y familiarizados bajo los presupuestos de la justicia ordinaria, ha traído consigo una variedad de complejidades, retos e interpretaciones, los cuales en muchas ocasiones desbordan el contenido normativo existente en el ordenamiento jurídico, generando trabas al correcto enjuiciamiento de los procesos de 1424.

A continuación se hará referencia a los principales desafíos, complejidades y buenas prácticas identificadas por el equipo de 1424 en las entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo con los representantes de la ACR, CMH, Fiscalía, Rama Judicial, Procuraduría, Defensoría y MAPP-OEA en las siete (7) ciudades priorizadas por el proyecto (Bogotá, Villavicencio, Valledupar, Montería, Medellín, Cali y Bucaramanga), las cuales afectan la eficaz implementación de esta normatividad en cuanto a su componente judicial.

- **Justicia Transicional en contra posición con la justicia ordinaria**

La Ley 1424 de 2010 es sin duda una herramienta propia de los sistemas transicionales de justicia, no obstante, al ser complementada con normatividad de índole ordinaria, como lo es la Ley 600 de 2000, dicha naturaleza pierde relevancia o deja de ser observada por los operadores judiciales a la hora de dar aplicación a esta Ley, los cuales, más familiarizados con la normativa ordinaria dejan de lado los conceptos transicionales inmersos en la Ley 1424 de 2010 para dar aplicación a aquellos de aplicación habitual.

Este aspecto es uno de los más complejos que se presenta en la aplicación de la Ley 1424 de 2010 y fue uno de los desafíos más referenciado por los representantes de las distintas entidades competentes en la aplicación de dicha normatividad que pudo entrevistar el equipo de 1424 durante el desarrollo de la primera parte de la metodología trazada para la elaboración del diagnóstico. Se pudo observar, según lo dicho por los coordinadores regionales del CMH-

DAV, ACR, Defensoría del Pueblo y Fiscalía de ciudades como Villavicencio³⁸, que si bien existen nociones básicas sobre los elementos de la Justicia Transicional, toda complejidad o vacío jurídico que advirtieran en alguno de los procesos que estuviesen conociendo era resuelta mediante la aplicación tajante de la normatividad ordinaria, dejando de lado cualquier tipo de interpretación bajo los conceptos de la justicia transicional. Apreciaciones en el mismo sentido se evidenciaron en la ciudad de Bucaramanga, circuito judicial que si bien ahora es consciente de la especialidad y finalidad de la Ley 1424 de 2010, manifestaron que las primeras sentencias que emitieron bajo este marco normativo se inclinaban más hacia las posturas ordinarias que hacía interpretaciones de carácter transicional³⁹.

Situación similar ocurre en el circuito judicial de Buga, Valle del Cauca, el cual está a cargo de la judicialización de todos los desmovilizados pertenecientes al bloque calima de las Autodefensas. En el encuentro que se sostuvo con los Jueces Especializados de dicho circuito, manifestaron que era necesario ahondar en los conceptos sobre justicia transicional, toda vez que para ellos era complejo entender la finalidad y dinámica de la Ley 1424 vista desde la óptica de la justicia ordinaria⁴⁰.

Este tipo de posturas y ausencia de conceptos propios de la justicia transicional generó por ejemplo que el otorgamiento de la suspensión condicional de la ejecución de las penas no se hiciera extensivo a la pena principal de multa, causando así que se impusieran multas que ascienden a los mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, dineros que nunca podrán ser cancelados por los desmovilizados y que originaba en los participantes sentimientos de desconfianza en el proceso de 1424⁴¹. De igual forma, algunos jueces referenciaron que beneficios como los contemplados en la Ley 1424 son un claro ejemplo de mecanismo de impunidad y de no atribución de responsabilidades hacia los excombatientes, algo que denota la no comprensión de las medidas que contempla la justicia transicional⁴². Manifestaciones en el mismo sentido fueron expresadas por los Jueces Especializados de Medellín, quienes consideran que la judicialización de los desmovilizados en 1424 “es un tema más simbólico, en razón a que es una acción del estado por lograr resolver la situación jurídica de un gran número de excombatientes a quienes no sabía dónde meter.”⁴³

Asimismo, ocurre un desconocimiento por parte de la judicatura en torno a la finalidad y objetivo del servicio social como herramienta de reconstrucción del tejido social y como obligación del participante al interior de su ruta de reintegración. Representantes de las sedes de la ACR en Bogotá y Cali, afirmaron que la judicatura ha emitido sentencias en las cuales, observando que a pesar de que el participante está próximo a cumplir con las 80 horas exigidas, decide no conceder los beneficios en atención a que objetivamente el sujeto no ha

³⁸ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Defensoría del Pueblo, Agencia Colombiana para la Reintegración y Centro Nacional de Memoria Histórica Regional Meta. Villavicencio. 16 de septiembre de 2014.

³⁹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados. Bucaramanga. 10 de febrero de 2015.

⁴⁰ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados. Buga. 20 de enero de 2015.

⁴¹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a MAPP-OEA Regional Meta. Villavicencio. 15 de septiembre de 2014.

⁴² Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados de Villavicencio y Montería. 15 de septiembre y 28 de octubre de 2014.

⁴³ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados Medellín. 30 de octubre de 2014.

cumplido con el número de horas exigido. Para los representantes de esta entidad dicha postura se aleja de la finalidad y pretensión de la Ley 1424 y genera aún más desconfianza en el participante que de manera satisfactoria ha estado cumpliendo con su servicio social, pero que a falta de pocas horas para alcanzar el objetivo y poder acceder a los beneficios, un Juez de la República echa al traste su expectativa⁴⁴.

Este tipo de posturas evidencias que algunos Jueces de la República, encargados de dar aplicación a la Ley 1424 no están familiarizados con los conceptos de la Justicia Transicional y no comprenden que los sistemas judiciales de este tipo abarcan mecanismos que pueden ser judiciales y extrajudiciales, los cuales propenden por un enjuiciamiento benévolo de los responsables previo al cumplimiento de unos requisitos, todo ello en aras de lograr el resarcimiento y la búsqueda de la verdad en favor de las víctimas, todo ello con el fin de lograr una paz perdurable.

Cabe resaltar que la MAPP-OEA ha generado espacios de sensibilización y discusión sobre temas propios de la Justicia Transicional y de la Ley 1424 de 2010 en los cuales ha invitado a los funcionarios de la Rama Judicial y Defensores Públicos. Estos escenarios se han implementado en las ciudades de Montería, Medellín y Bucaramanga, siendo espacios propicios para aproximar a los operadores y funcionarios judiciales a temas propios de la justicia transicional. De estos encuentros se han generado conclusiones en torno a la concesión de los beneficios y se ha explicado la naturaleza y finalidad del servicio social como uno de los componentes de la ruta de reintegración⁴⁵. Asimismo, los jueces de los despachos de Bucaramanga, Valledupar, Montería, Buga, manifestaron que funcionarios de la ACR de sus ciudades se han acercado a sus dependencias a explicar el alcance y finalidad de la Ley 1424, situación que ha generado sensibilidad sobre el tema en los funcionarios.

Por su parte es también necesario resaltar la labor que desempeñó la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, la cual, con el apoyo de la OIM y el acompañamiento de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, la ACR, CMH-DAV, la MAPP-OEA y la Fiscalía, llevaron a cabo 4 jornadas de capacitación sobre la Ley 1424 de 2010. Estos encuentros se realizaron en la ciudad de Cali, Santa Marta, Medellín y Bogotá. Estos encuentros arrojaron resultados positivos, en razón a que mediante la formulación de casos prácticos se ha acercó a los funcionarios y a los operadores judiciales las principales complejidades que presenta la implementación de esta Ley. Asimismo, mediante charlas, exposiciones y visitas a las sedes regionales de la ACR y el CMH, se ha acercó aún más a los funcionarios a los conceptos de justicia transicional inmersos en la Ley y a los proceso que conforman la Ley 1424 de 2010.

Si bien se han realizado esfuerzos institucionales por sensibilizar y exponer los conceptos de justicia transicional inmersos en la Ley 1424 de 2010 a los funcionarios y operadores judiciales, aún persiste un desconocimiento de los mismos, no por falta de entendimiento de los presupuestos, sino quizás en razón a la formación académica, institucional y desactualización jurídica que se puede presentar en estas regiones, lo cual se agudizó en razón a la demora de la respuesta institucional en aras de suplir los vacíos conceptuales o explicar las nuevas nociones de la justicia.

⁴⁴ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a ACR Bogotá y Cali. 23 de septiembre de 2014 y 21 de enero de 2015.

⁴⁵ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Participación en las mesas de 1424 en las ciudades de Montería, Medellín y Bucaramanga. 29 de octubre, 31 de octubre de 2014 y 18 de febrero de 2015.

La 1424 como mecanismo de justicia transicional complementado por la normatividad ordinaria y aplicado por funcionarios judiciales habituados a la aplicación de la legislación ordinaria, genera una disparidad de conceptos y la emisión de sentencias alejadas de los preceptos y finalidades de la justicia transicional. Aunado a esto, la falta de conocimiento sobre los elementos propios de la justicia transicional por parte de los operadores judiciales y la desactualización de concepto agudizan el panorama. Para contrarrestar estos se han generado espacios de capacitaciones a los funcionarios, acercándoles los conceptos de la justicia transicional. Además, esfuerzos institucionales han propiciado encuentros de sensibilización sobre los elementos que componen la Ley 1424. Asimismo la elaboración de material técnico jurídico en donde se exponen los componentes y finalidades de la ley 1424 sirven de guía para los funcionarios.

Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Desconocimiento de las autoridades judiciales sobre los conceptos propios de la justicia transicional	<ul style="list-style-type: none"> - Conjugación de normatividad transicional con normatividad ordinaria. - Formación de los funcionarios judiciales bajo preceptos de justicia ordinaria - Desactualización en cuanto a conceptos jurídicos y nuevos enfoques de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sentencias sin enfoque transicional - No otorgamiento de los beneficios - Percepción de impunidad. - Afectación a la situación jurídica y personal del desmovilizado 	Generar escenarios de sensibilización y capacitación sobre los conceptos de la justicia transicional y explicar el componente transicional de la Ley 1424	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones a funcionarios judiciales - Redacción de material jurídico - Coordinación interinstitucional con el fin de generar posturas comunes

- **Desconocimiento de los elementos no judiciales de la 1424**

La Ley 1424, como ya se ha indicado, es una herramienta de Justicia Transicional que se compone de mecanismos judiciales como no judiciales. Ente los aspectos no judiciales que trae esta norma se encuentra la ruta de reintegración a cargo de la ACR y la puesta en marcha del mecanismo no judicial de contribución a la verdad de competencia de la DAV. Como se

resaltó al inicio de este capítulo, el equipo de 1424 percibió en su visita a las siete (7) ciudades priorizadas un desconocimiento por parte de la autoridad judicial de los elementos inherentes a la Justicia Transicional, particularmente en lo atinente a la ruta de reintegración de los desmovilizados y de la característica no judicial del mecanismo de contribución a la verdad.

Se observó en la ciudad de Villavicencio por parte de la autoridad judicial y de los defensores públicos un desconocimiento sobre el carácter no judicial del mecanismo no judicial de contribución a la verdad, incluso representantes de estas entidades no tenía conocimiento de la existencia y obligatoriedad para el desmovilizado de participar en la implementación de este mecanismo⁴⁶. En igual sentido se observaron manifestaciones de la autoridad judicial de Montería, quienes a pesar de conocer la existencia del mecanismo, no tenía clara la naturaleza no judicial de la contribución por lo que consideraron necesario que se sensibilice a los Jueces de la región sobre la existencia de este mecanismo y sus elementos⁴⁷. Aunque en días posteriores a esta entrevista la MAPP-OEA llevó a cabo una jornada de sensibilización a la población participante sobre el mecanismo de contribución, a la cual invitó a las autoridades judiciales de la ciudad, el equipo de 1424 percibió la inasistencia de algunos jueces, aunque sí observó la presencia de algunos auxiliares del despacho y uno que otro Juez Especializado⁴⁸.

Autoridades judiciales de las ciudades de Buga y Bucaramanga, se manifestaron en el mismo sentido, argumentando que si bien conocen de la existencia del mecanismo de contribución a la verdad, su carácter judicial y funcionamiento en la práctica es desconocido para ellos, por lo que sugieren un acompañamiento y acercamiento más fuerte por parte del CMH a la autoridad judicial para que exponga los elementos y características del mecanismo⁴⁹. Por su parte, la autoridad judicial de la ciudad de Medellín señaló conocer la existencia del mecanismo y su carácter no judicial, pero manifiestan que el mismo no contribuye a la verdad porque están familiarizados con la forma de pensar de los exintegrantes del bloque cacique nutibara, por ejemplo, y saben que ellos, con el fin de proteger su seguridad personal y no afectar más su situación jurídica van a decir mentiras o a utilizar libretos en el momento en el cual tengan que participar del mecanismo. Agregan que la falta de sensibilización y de acercamiento por parte del CMH a estas comunidades hace que el nivel de desconocimiento y de desconfianza frente al mecanismo aumente y se arraigue más en la población desmovilizada⁵⁰.

Asimismo, se observó también un desconocimiento sobre las características del mecanismo en el Tribunal Superior de Bucaramanga, en donde se indicó que la habitualidad de la Ley 1424 en sus despachos es tan poca que no se ven abocados a indagar sobre la presencia de este tipo de mecanismo y su finalidad, pero sí adujeron necesaria la aproximación del CMH a sus despachos mediante jornadas de sensibilización⁵¹.

⁴⁶ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Defensoría del Pueblo Villavicencio. 16 de septiembre de 2014.

⁴⁷ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados Montería. 26 de octubre de 2014.

⁴⁸ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Evento MAPP-OEA sobre Ley 1424 de 2010. Montería. 29 de octubre de 2014.

⁴⁹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados en Buga y Bucaramanga. 21 de enero y 9 de febrero de 2015.

⁵⁰ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados en Medellín. 31 de octubre de 2014.

⁵¹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Magistrados de la Sala Penal del Tribunal de Bucaramanga y a Jueces de Ejecución de penas. 9 de febrero de 2015.

Para los funcionarios del CMH-DAV de regiones como Villavicencio, Cali, Medellín, afirmaron que los operadores judiciales de estas regiones desconocían o carecían de nociones y conceptos sobre el mecanismo no judicial de contribución a la verdad, herramienta creada por la Ley 1424 y de naturaleza transicional. Sin embargo, mediante jornadas de sensibilización organizadas por la MAPP-OEA y con la puesta en marcha de las capacitaciones y conversatorios sobre la Ley 1424 de 2010 en ciudades como Cali, Santa Marta, Medellín y Bogotá, se han generado espacios en los cuales se ha acercado a los funcionarios judiciales el mecanismo no judicial de contribución, su implementación y funcionamiento.

Por otra parte también se percibió un desconocimiento sobre los componentes de la ruta de reintegración a cargo de la ACR, aunque se podría señalar que no es necesario que la autoridad judicial conozca los componentes de la ruta, el conocimiento o familiaridad con las dimensiones que plantea la ruta sí favorecería la emisión de fallos con más contenido transicional. Esto cobra relevancia si se tiene en cuenta, como se indicó al comienzo de este acápite, que algunos jueces no han concedido los beneficios en razón al no cumplimiento de la totalidad de las horas exigidas en el servicio social, a pesar de que al participante le faltan pocas horas para lograr su objetivo y a las manifestaciones de la ACR que dan cuenta de dicha situación. La autoridad judicial solo observa si se cumplió o no con las 80 horas exigidas para el servicio social, pero no está familiarizado con el esfuerzo institucional de la ACR para lograr vincular al desmovilizado con una actividad social y tampoco se detiene a analizar las circunstancias especiales de participante. Por lo tanto y a pesar que la ACR ha fomentado los acercamientos con la rama judicial, aún persiste un desconocimiento sobre los componentes de la ruta de reintegración⁵².

Falta de sensibilización de jueces ordinarios respecto de la aplicación de mecanismos de justicia transicional, especialmente la aclaración sobre los alcances no judiciales del mecanismo de contribución a la verdad. La ACR lleva un buen tiempo haciendo una labor de acercamiento con jueces de manera bilateral; actualmente, desde la Mesa Interinstitucional de Ley 1424 (ACR, CMH, Fiscalía, Ministerio de Justicia, OIM y MAPP-OEA, ya se ha hablado de la vinculación de la Procuraduría y la Defensoría y se han sostenido reuniones con el Consejo Superior de la Judicatura) las entidades hemos venido trabajando en la sensibilización a jueces, para lo que se han organizado encuentros regionales y se han elaborado diversos materiales de apoyo sobre la Ley 1424 como un ABC, una cartilla jurídica y el diseño de casos con los temas más inquietantes de la aplicación de la Ley.

Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Falta de	- No	-Sentencias sin	Sensibilizar sobre	- Capacitaciones a

⁵² Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada Defensoría del Pueblo Medellín. 30 de octubre de 2014.

sensibilización y de conocimiento por parte de la autoridad judicial sobre las herramientas transicionales de la Ley 1424	familiaridad con los conceptos de justicia transicional - Falta de acercamiento institucional.	enfoques de justicia transicional	la finalidad de la justicia transicional, la ruta de reintegración y el carácter no judicial del mecanismo de contribución a la verdad	operadores y funcionarios judiciales - Redacción de material jurídico explicativo
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------

- **Sobre carga laboral de los jueces y la falta de una jurisdicción especial**

Los Jueces Especializados encargados de dar aplicación a la Ley 1424 también deben adelantar procesos bajo la Ley 600 de 2000 y 906 de 2004 y además de ello deben resolver acciones de tutela. El recurso humano escasea en los despachos judiciales y a pesar que algunos de estos despachos contaban con un juzgado de descongestión, para comienzos de este año esa prerrogativa ya no es una realidad.

En la ciudad de Villavicencio existen tres juzgados especializados y según afirmaron los funcionarios judiciales en las entrevistas semiestructuradas, la carga laboral es bastante alta y la presión es constante frente al objetivo de alcanzar estadísticas positivas en lo que atañe a la evacuación de procesos. En razón a esto y apoyados en lo que ellos consideran como un procedimiento mecánico, han tomado la Ley 1424 como la respuesta o la herramienta ideal para alcanzar los objetivos estadísticos del despacho y de esta forma lograr buenas calificaciones de calidad⁵³.

Caso similar ocurre en la ciudad de Valledupar, en donde solo existe un Juez Especializado que debe adelantar procesos judiciales (Ley 600 de 2000, 906 de 2004 y 1424 de 2010) en primera y segunda instancia, agregando también la resolución de acciones de tutela. De igual forma en la ciudad de Montería, en donde si bien existe un juzgado especializado en propiedad y otro en descongestión, la carga laboral por despacho ascendió en el año 2013, sólo contando procesos de 1424, a más de 110 procesos⁵⁴. En Bucaramanga la realidad es similar, pero se agrega que los procesos que conocen bajo la Ley 906 son de juicios en contra de miembros de las bandas

⁵³ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados en Villavicencio. 15 de septiembre de 2014.

⁵⁴ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados en Montería. 28 de octubre de 2014.

emergentes, situación a que acrecienta la complejidad del caso y la percepción de inseguridad personal⁵⁵ de los funcionarios judiciales.

La mayoría de funcionarios judiciales que fueron entrevistados, consideraron necesario estudiar la posibilidad de crear jueces con competencia exclusiva para conocer casos de 1424 y así descongestionar la carga laboral que se presentan en sus despachos. Además, esto daría la posibilidad de que los jueces se especialicen en temas propios de la justicia transicional y que sus sentencias sean más conscientes de la realidad de la población beneficiaria de la Ley⁵⁶. El equipo de 1424 del Ministerio de Justicia preguntó a los funcionarios judiciales su opinión frente a la viabilidad de que el Tribunal de Justicia y paz adelante los procesos de 1424, fundamentado en la razón de que ellos están más familiarizados con los mecanismos de justicia transicional, conocen el accionar de los grupos paramilitares y además cuentan con un contexto judicial y experticia que les facilitaría la labor. La idea fue avalada por los funcionarios judiciales quienes consideraron en su momento, como una solución eficaz a los problemas de implementación que tiene la Ley 1424 de 2010, relacionados con el aspecto judicial; además, agregaron, esto adecuaría el sistema de justicia a los conceptos de justicia transicional y serviría como una gran base para los eventuales acuerdos a los que se pueda llegar en las negociaciones de la Habana.

Alta carga laboral y despachos con competencia para conocer procesos regulados bajo dos modalidades de procedimiento distinto. Esto dificulta que el juez puede entrar a estudiar de manera detalla el por qué el carácter transicional de los mecanismos inmersos en la 1424. Asimismo, la falta de personal en los despachos judiciales ahonda las complejidades.

Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Alta carga laboral de los despachos, falta de especialidad y recurso humano insuficiente	- Congestión judicial y un gran número de competencias en los despachos judiciales	-Sentencias mecánicas y sin enfoque transicional. Ven a la 1424 como la herramienta ideal para aumentar positivamente sus estadísticas.	Sensibilizar sobre la finalidad de la justicia transicional y lograr a largo plazo una reforma judicial sobre la materia e crear una jurisdicción que sólo conozca casos de 1424	- Capacitaciones a operadores y funcionarios judiciales han servido para disminuir el desconocimiento sobre este tipo de justicia, pero es necesario adelantar gestiones tendientes para

⁵⁵ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados en Bucaramanga. 9 de febrero de 2015.

⁵⁶ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializados en Montería, Bucaramanga y Buga. 28 de octubre de 2014, 20 de enero y 9 de febrero de 2015.

				descongestionar los despachos.
--	--	--	--	--------------------------------

- **El procedimiento judicial para la revocatoria de los beneficios en razón a las certificaciones negativas del CMH**

Si bien hasta el momento no se han emitido certificaciones negativas por la no participación satisfactoria de los desmovilizados en el mecanismo no judicial de contribución a la verdad, si existe una preocupación por parte de los jueces de ejecución de penas - instancia en la cual se supondría se revocarían los beneficios por esta causa - en razón a que no existe un procedimiento judicial en el cual se debata la certificación negativa, situación que en su opinión puede desconocer el derecho de defensa y al debido proceso de los desmovilizados. Este argumento también es sostenido por los defensores públicos de los desmovilizados, que visualizan un escenario sin mecanismos de defensa en la instancia judicial penal. Estos comentarios generaron debate en el desarrollo de las capacitaciones que sobre la Ley 1424 se llevaron a cabo en las ciudades de Cali, Santa Marta, Medellín y Bogotá.

Sobre este aspecto, el CMH-DAV ha explicado que el procedimiento para desvirtuar una certificación negativa es el contemplado por la normatividad administrativa, por intermedio de los recursos de reposición y apelación que se deben surtir al interior de la entidad, los cuales una vez agotados, subsistirá la posibilidad de que el desmovilizado demande la certificación a través de la vía gubernativa.

El CMH sostiene que este procedimiento se debe surtir en razón a la ausencia de regulación sobre la materia, por lo que esta entidad, con fundamento en su naturaleza jurídica, suple el vacío normativo y procedimental acudiendo a los recursos y a las vías administrativas. Como se resaltó, para los Jueces de Ejecución de penas y para los defensores públicos de los participantes un procedimiento de esta naturaleza, en el cual no se pueda debatir o solicitar pruebas en una instancia judicial desconoce el derecho a la defensa y al debido proceso de los participantes; máxime si se tiene en cuenta que está en juego la libertad de un individuo.

En las capacitaciones que se llevaron a cabo en el marco del proyecto, algunos Jueces de Ejecución de penas han propuesto que el debate en torno a la certificación negativa se lleve a cabo en la instancia judicial a través de un trámite incidental, en el cual las partes puedan debatir la fundamentación de la certificación negativa y se dé asimismo un trámite probatorio⁵⁷.

Se espera que para el segundo semestre de este año el CMH-DAV emita las primeras certificaciones negativas y será en ese escenario en el cual se concluirá si es necesario considerar la creación de un trámite judicial incidental en el cual se debata el fundamento de la certificación negativa o si por el contrario es suficiente con la aplicación de los procedimientos administrativos y los recursos de la vía gubernativa.

⁵⁷ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Capacitaciones regionales sobre la Ley 1424 de 2010 en Cali y Santa Marta. 26 y 27 de febrero y 12 y 13 de marzo de 2015.

Durante los meses de octubre y noviembre, la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y la Dirección de acuerdo de la verdad han trabajado mancomunadamente en aras de expedir un decreto reglamentario que dé solución a la gran mayoría de complejidades que ha arrojado la implementación del mecanismo no judicial. Se espera que para comienzos del año 2016 se cuente con una pieza normativa que otorgue de mayor claridad al mecanismo no judicial, su alcance y componentes.

Las certificaciones negativas que emita el centro luego de analizar que la contribución a la verdad por parte del desmovilizado no fue satisfactoria es una de las causas que dan lugar a la revocatoria de los beneficios otorgados en el marco de la Ley 1424. Los Jueces de Ejecución de Penas y defensores públicos se han manifestado con preocupación frente a la ausencia de un trámite judicial en el cual se discutan los fundamentos de la certificación negativa, lo cual podría desconocer los derechos a la defensa y al debido proceso de los desmovilizados, máxime si la certificación negativa tendrá efectos frente a la libertad de un individuo. Los Jueces y defensores consideran que este tema tan fundamental en la implementación de la Ley 1424 se surta a través de un trámite administrativo es un motivo de preocupación, lo cual hace necesario la ideación de un trámite judicial para su debate.

Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Ausencia de un trámite judicial en el cual se debatan los fundamentos que dieron lugar a la emisión de una certificación negativa	- Ausencia de un procedimiento judicial.	- Suplir el vacío normativo y procedimental mediante la aplicación de normas y procedimientos administrativos	Una vez se emitan las primeras certificaciones negativas, evaluar la procedencia, pertinencia y conveniencia de adelantar la defensa del desmovilizado frente a la certificación en una instancia administrativa; labor que estaría a cargo de la	- Capacitaciones a operadores y funcionarios judiciales han servido para explicar la naturaleza del CMH y por qué se debe adelantar un trámite administrativo como escenario de defensa de desmovilizado frente a la certificación

			defensoría del pueblo	
--	--	--	-----------------------	--

- **La intervención de la Fiscalía y la policía judicial en el marco de la 1424**

La labor de la Fiscalía en la implementación de la Ley 1424 parte del ejercicio de la acción penal bajo las normas sustanciales y procesales, Ley 599 y 600 de 2000, aplicables a los procesos de 1424. En ese orden de ideas, la Fiscalía a través de la policía judicial debe iniciar las labores de indagación, identificación y ubicación de los desmovilizados que se acogieron a los beneficios de la Ley 1424 y de esa forma iniciar su judicialización bajo la Ley 1424

La ubicación de la población desmovilizada que se acogió a la Ley 1424 es un aspecto complejo que ha restado eficacia a la puesta en marcha de esta ley. Los sentimientos de desconfianza en las instituciones y en el proceso de reintegración, percepción de inseguridad personal e incluso temor hacía la eventual salida de sus comandantes, causa que los desmovilizados sean una población flotante y de difícil ubicación. Para la Fiscalía este factor ha causado que los procesos judiciales no avancen y que la identificación de la población beneficiaria de la Ley no llegue a feliz término. La policía judicial ha adelantado labores y esfuerzos en aras de lograr la real ubicación e identificación de los desmovilizados y a su vez conseguir que el individuo comparezca a la fiscalía con el fin llevar a cabo la diligencia de indagatoria. En ciudades como Valledupar⁵⁸ y montería⁵⁹, los investigadores aprovechan los escenarios de sensibilización de la Ley 1424 organizados por la MAPP-OEA para obtener los datos de los desmovilizados e instarlos a acudir a la fiscalía una vez sean citados a la diligencia de indagatoria. Asimismo, los investigadores del CTI relatan las gestiones adelantadas por ellos en el cumplimiento de las órdenes emitidas por el fiscal en aras de ubicar al desmovilizado - el traslado a los lugares de origen del desmovilizado, indagar con los vecinos y familiares sobre su posible paradero o acudir o llamar a sus lugares de trabajo -⁶⁰.

La dificultad para ubicar a los desmovilizados por parte de la fiscalía fue un tema recurrente en todas las ciudades que visitó el equipo de 1424 y aunque el apoyo de los reintegradores de la ACR es fundamental, en el entendido que son estas las personas que tiene un trato personal con el participante, la complejidad subsiste. Esta dificultad también la ha padecido el CMH para lograr hacer comparecer a los participantes al mecanismo no judicial de contribución.

Actualmente se cuenta con el Sistema de Información de Reintegración (SIR) de la Agencia Colombiana para la Reintegración, donde están los datos de contacto de la persona en proceso de reintegración, los pasos que han hecho en su ruta, las citas a las que ha asistido, entre otros y a través de convenios institucionales facilita – la ACR - esta información a la Fiscalía General de la Nación y la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro de Memoria Histórica, con el fin de superar estas dificultades. Asimismo las sedes regionales de la ACR están en continua

⁵⁸ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Sensibilización a participantes organizada por la MAPP-OEA sobre la Ley 1424 de 2010 en Riohacha. 16 de octubre de 2014.

⁵⁹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Sensibilización a participantes organizada por la MAPP-OEA sobre la Ley 1424 de 2010 en Montería. 29 de octubre de 2014.

⁶⁰ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Fiscalía y Policía judicial en Cali. 20 de enero de 2015.

comunicación la Fiscalía con el fin de apoyar la labor de búsqueda y ubicación. No obstante es dable señalar que en razón a que la información personal de los desmovilizados es de carácter privado en razón a las circunstancias especiales de riesgo y seguridad de estos individuos, la ACR exige el cumplimiento de ciertas solicitudes formales para facilitar esta información a los policías judiciales, lo cual en la práctica genera demoras la labor de los investigadores y de los funcionarios de la DAV.

Por otra parte, la reestructuración de la cual fue objeto la Fiscalía en el último año también fue objeto de comentarios, tanto positivos como negativos, de los representantes de la Fiscalía y de la Procuraduría. Por una parte, se considera que la reestructuración le restó importancia a la Ley 1424, en razón a que varios fiscales que antes tenían a cargo la aplicación de esta Ley, fueron asignados a casos de Justicia y Paz. Esta situación generó que se suprimieran fiscalías y que se sobrecargara a los fiscales que seguirían conociendo de casos de 1424⁶¹. Sin embargo, el ubicar a los fiscales de 1424 dentro del organigrama de la Fiscalía en la unidad de justicia transicional, señaló un procurador judicial, exalta el carácter transicional de esta norma y de todos los mecanismos que la componen⁶².

En lo que respecta a la formulación de cargos por parte de la fiscalía a los desmovilizados, según los delitos por los cuales pueden ser judicializados en el marco de la Ley 1424, se han presentado ciertas particularidades que han sido señaladas por algunos de los representantes de las entidades que entrevistó el equipo de 1424 durante las visitas a las siete ciudades priorizadas.

Una de estas particularidades es la prescripción⁶³ de los delitos de porte ilegal de armas, utilización de uniformes e insignias y el de equipos transmisores o receptores, lo cual imposibilita que sean endilgados a los desmovilizados, por lo que sólo se les puede judicializar por el delito de concierto para delinquir agravado⁶⁴. Por otra parte, en atención a que la mayoría de desmovilizados beneficiaron de 1424 deciden acogerse a sentencia anticipada en los términos de la Ley 600 de 2000 la exigencia probatoria se reduce ostensiblemente. Esta sentencia se fundamenta en la aceptación por parte del desmovilizado del cargo de concierto para delinquir agravado.

Esto ha generado, según fue señalado por los Jueces Especializados de Medellín, que algunos defensores públicos hayan solicitado la nulidad de lo actuado ante los jueces de instancia, quienes, en algunas ocasiones, han declarado la nulidad de lo actuado en defensa del derecho al debido proceso del desmovilizado, en razón a que dentro del plenario no se encuentra probada de manera suficiente la autoría o participación de su defendido en el delito agravado sino que por el contrario el comportamiento se encuadra más en la modalidad simple del delito. Esta situación ha hecho que se inicien de nuevo los trámites judiciales ante la Fiscalía General de la

⁶¹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Procuraduría y Fiscalía en Cali. 19 y 20 de enero de 2015.

⁶² Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Procuraduría en Villavicencio. 16 de septiembre de 2014.

⁶³ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Fiscalía en Montería y Bucaramanga. 28 de octubre de 2014 y 10 de febrero de 2015.

⁶⁴ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Defensoría del Pueblo Villavicencio 26 de septiembre de 2014.

Nación arriesgando la judicialización del participante en razón al fenómeno de la prescripción⁶⁵.

Por otra parte, en la entrevista llevada a cabo con los Jueces Especializados de Medellín se mencionó también la peculiaridad de una sentencia de segunda instancia emitida por el Tribunal superior de Manizales, en la cual declaraba que los desmovilizados de los grupos paramilitares habían sido favorecidos por autos inhibitorios de conformidad con el artículo 327 de la ley 600 de 2000, por lo que la Fiscalía no podía iniciar una nueva acción penal en contra de dichos individuos⁶⁶. Con la emisión auto 26.945 de 2007 de la Sala Penal de Corte Suprema de Justicia la Fiscalía reabrió los expedientes precludidos o archivado e inició la judicialización de todos los desmovilizados de las AUC. Si bien las resoluciones inhibitorias no hacen tránsito a cosa juzgada, éstas solo se pueden revocar con fundamento en causales taxativas, las cuales no se presentan en los casos de 1424. Este tipo de decisiones son bastante particulares y denotan que la Fiscalía, en algunos casos, no revocó los inhibitorios concedidos anteriormente de una forma adecuada.

Con la reestructuración de la Fiscalía y el nombramiento de fiscales exclusivos para atender casos de la Ley 1424, se favoreció la gestión de la Fiscalía y ahora las indagatorias, las sentencias anticipadas y la recolección de elementos materiales probatorios en los cuales se fundamenta la formulación de cargos es mucho más sólida y precisa. Si bien el fenómeno de la prescripción impide que se inicie la acción penal por los delitos de porte ilegal de armas, utilización de uniformes y de equipos transmisores, las investigaciones por el delito de concierto para delinquir son mucho más completas, situación que favorece el trabajo de los jueces a la hora de emitir sus sentencias.

La identificación, ubicación y judicialización de los desmovilizados en el marco de la Ley 1424 es una tarea fundamental y de la cual depende en gran parte el éxito de esta herramienta jurídica. La población desmovilizada es de característica flotante y eso dificulta su ubicación y por ende comparecencia a las indagatorias. Asimismo la reestructuración de la fiscalía genero sobrecarga laboral e los fiscales pero también permitió la creación de despachos que de manera exclusiva se dedicaran a esta Ley, favoreciendo el éxito de las indagatorias y la rigurosidad probatoria de las sentencias anticipadas. El tema de la prescripción es algo propio de la creación y diseño de la ley, sobre lo cual no se pude adelantar gestiones. Las capacitaciones han permitido que la Fiscalía perfeccione aquellos aspectos que carecían de fortaleza y asimismo ha favorecido para que exponga su rol al interior de la Ley

Problema	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas
-----------------	---------------	----------------	-----------------	-----------------------------

⁶⁵ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Jueces Especializado de Medellín. 30 de octubre de 2014

⁶⁶ *Ibidem*.

identificado				prácticas
<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad para ubicar a la población participante - Prescripción de algunos delitos - Sentencias anticipadas sin rigurosidad probatoria - Reestructuración de la Fiscalía 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura y diseño de la Ley - Reestructuración de la fiscalía - No rigurosidad probatoria - Considerar a la Ley 1424 como un instrumento mecánico 	<ul style="list-style-type: none"> - Declaraciones de nulidad en algunos procesos. - Sobrecarga laboral de fiscales causada por la reestructuración 	<p>Mejorar los sistemas de información y bases de datos que contienen la información de los participantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructurar las sentencias anticipadas de una forma más rigurosa 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa interinstitucional de 1424 a permitido mejorar el flujo de información, también la celebración de convenios - La reestructuración de la fiscalía permitió que fiscales se dedicaran de manera exclusiva a la 1424, lo que mejoró la elaboración de las sentencias anticipadas e indagatorias.

3. Articulación Institucional

La articulación institucional de las entidades competentes en la aplicación de la Ley 1424 se ha venido fortaleciendo desde mediados del año 2014 mediante la convocatoria frecuente de la mesa interinstitucional de 1424, propiciada por La Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, la cual, en aras de fortalecer su rol de coordinador de la política pública en materia de justicia transicional, ha fomentado la puesta en marcha de este escenario. Cabe resaltar que la articulación interinstitucional sobre temas puntuales de esta Ley ya se había implementado en años anteriores gracias a labores propias de las entidades o por invitación de la MAPP-OEA, pero fue solo a mediados del 2014 que la articulación ha cobrado mucha mayor relevancia.

Este espacio a servido de escenario para discutir temas relacionados con la implementación de la Ley 1424, como por ejemplo la imposición de multas, prescripción de los delitos, la consolidación de la propuesta de capacitaciones para operadores jurídicos, la redacción de dos documentos explicativos de la Ley 1424 de 2010 – ABC y Fundamentos de la Ley 1424 -, entre otros. Estas mesas interinstitucionales han contado con la presencia de representantes de la ACR, el CMH, la Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Judicial, la OIM y la MAPP OEA.

Es importante destacar que a nivel regional se han implementado mesas interinstitucionales sobre 1424, las cuales propenden, al igual que la mesa del nivel nacional, por recoger buenas practicas sobre la aplicación de esta ley y lograr acuerdos entre instituciones en aras de lograr proveer de mayor eficacia y efectividad la puesta en marcha de este marco normativo. Es así como en la ciudad de Valledupar, por iniciativa de la sede regional de la Fiscalía, se ha venido implementando una mesa interinstitucional sobre 1424, en el cual se ha llegado a acuerdos sobre intercambio de información, notificación de sentencias para así iniciar con las citaciones al mecanismo no judicial de contribución, mostrar resultado, exponer dificultades, entre otros⁶⁷. En esta mesa participaron representantes de la ACR, CMH, el Juez único Especializado, la Defensoría del Pueblo, la OIM y la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia.

Asimismo, la MAPP-OEA ha generado que en las regiones se replique y fomente la creación de mesas interinstitucionales. Es así como en las ciudades de Medellín⁶⁸ y Bucaramanga⁶⁹ se han reunido representantes de la Fiscalía, la ACR, el CMH, la Defensoría del Pueblo, Procuradores judicial y de Víctimas, Jueces Especializados y el equipo de 1424 de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, con el fin de lograr una mayor articulación institucional, explicar el rol de cada entidad dentro de la Ley 1424, exponer los avances institucionales y debatir sobre las dificultades y buenas practicas observadas en la aplicación de esta Ley en las dinámicas de la región.

En cuanto a los hallazgos identificados y observados por el equipo de 1424 durante el desarrollo y participación de estos espacios de articulación, se evidenció por ejemplo que existe una deficiencia en el flujo de la información entre las instituciones, particularmente frente a los datos de ubicación y contacto de los participantes. La información de contacto de los PPR con la que cuenta la ACR y la cual sirve para alimentar el SIR, en muchas ocasiones se encuentra desactualizada. Esto se debe a dos causas: la primera por una sensación de inseguridad del participante que lo obliga a cambiar de residencia o de datos de contacto con habitualidad y no lo informa con antelación a la institución⁷⁰; y segundo, en razón a que la información de contacto del participante es delicada, en atención a los peligros que pueden aquejar a esta población, por lo que la ACR requiere de solicitudes formales de cada institución para suministrar esta clase de información situación que entorpece el flujo de información.

Es por estas razones que el flujo de información es deficiente y genera inconvenientes para la Fiscalía y para el CMH-DAV a la hora de lograr la comparecencia de los PPR al mecanismo de contribución o al a diligencia de indagatoria. Esto se ha mitigado, como ya se indicó, con el Sistema de Información de Reintegración (SIR) de la Agencia Colombiana para la Reintegración, el cual gracias a la celebración de convenios interinstitucionales, estas dos entidades tienen acceso a este sistema informativo. No obstante, se nos comentó que debido a

⁶⁷ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Participación en la Mesa Interinstitucional sobre 1424 en Valledupar. 16 de octubre de 2014

⁶⁸ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Evento MAPP-OEA sobre Ley 1424 de 2010. Medellín. 31 de octubre de 2014.

⁶⁹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Evento MAPP-OEA sobre Ley 1424 de 2010. Bucaramanga. 18 de febrero de 2015.

⁷⁰ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Participación en la Mesa Interinstitucional sobre 1424 en Valledupar. 16 de octubre de 2014

la terminación y no renovación pronta de algunos convenios, en razón al cambio de año, el acceso a este sistema de información se entorpeció por algunas semanas⁷¹. Asimismo, el sistema de información se alimenta de los datos que suministren los participantes o las autoridades judiciales, por lo que la información en muchas ocasiones no se encuentra completa⁷².

Asimismo existen deficiencias en el flujo de información proveniente de la Fiscalía a la ACR, particularmente la que tiene que ver con los aspectos judiciales de un participante. La Fiscalía tiene datos de investigaciones en curso por delitos cometidos por un participante beneficiario de la Ley 1424 con posterioridad a su desmovilización o por conductas distintas a las consagradas en la Ley - lo cual generaría que el proceso de reintegración del participante se suspenda y por ende todo el proceso de 1424 -. Esta clase de información es de gran utilidad para la ACR, toda vez que depura la función de verificación de los requisitos para acceder a la 1424 y a su vez se evita que un participante que no tenga derecho a acceder a esta Ley pase los filtros sin ser detectado. Funcionarios de la ACR han informado que el sistema de información que maneja la fiscalía y en el cual deberían estar todas las investigaciones existentes en contra de un participante no es lo más actualizada⁷³.

Por otra parte, se comentó la necesidad de que la ACR y el CMH sean notificados de las sentencias que emita la autoridad judicial en el marco de 1424, situación que permitiría a la ACR conocer y asesorar al participante cuando en la decisión no se otorgaron los beneficios. Al CMH, por su parte le permitiría conocer a qué participantes con sentencia puede citar para que contribuya a la verdad a través del mecanismo no judicial⁷⁴. Esto se ha intentado mejorar mediante circulares de la rama judicial. Asimismo, en las capacitaciones regionales sobre 1424 se les ha manifestado la posibilidad a las autoridades judiciales presentes que en sus futuras sentencias puedan ordenar la notificación a la ACR y al CMH⁷⁵.

Otro tema que se pudo observar tanto en las entrevistas semiestructuradas como en la participación en las mesas interinstitucionales es que en razón a que la Ley 1424 prevé un procedimiento administrativo (Verificación de requisitos y suscripción de los acuerdos) y uno judicial (fiscalía y judicatura) los tiempos que maneja cada institución son distintos, circunstancia que genera algunas talanqueras en la eficiencia de la puesta en marcha de esta ley. Los tiempos de respuesta para los requerimientos entre entidades no son uniformes, por ejemplo en algunas ocasiones la autoridad judicial al conocer un caso de 1424 constata la ausencia de un documento exigido por la Ley, por lo que oficia a la ACR para que en un tiempo perentorio envíe la certificación faltante. Este tipo de requerimientos necesitan de un tiempo prudente para su respuesta, por lo que en algunas ocasiones no se hace en el tiempo exigido por la autoridad, la cual se ve obligada a emitir su sentencia con la documentación existente generando así que no se concedan los beneficios; y es que también la autoridad judicial, una vez avoca conocimiento tiene un tiempo ordinario para emitir su fallo, por lo que no puede esperar a que la ACR responda. Esto se ha mejorado con las mesas

⁷¹ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a Fiscalía en Cali. 20 de enero de 2015.

⁷² Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Mesa Interinstitucional sobre 1424 en Bogotá. 27 de octubre de 2014

⁷³ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a ACR Bogotá Norte en Cali. 19 de septiembre de 2014.

⁷⁴ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Entrevista semiestructurada a CMH en Bogotá. 12 de septiembre de 2014.

⁷⁵ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Capacitaciones sobre Ley 1424 de 2010 Cali y Santa Marta. 26 y 27 de febrero y 12 y 13 de marzo de 2015.

interinstitucionales tanto a nivel central como regional, en donde se ha logrado llegar a acuerdos frente a tiempos de respuesta de los requerimientos⁷⁶.

La articulación institucional a través de la mesa interinstitucional ha propiciado espacios de encuentro entre las entidades y ha fortalecido los canales de comunicación y de confianza entre las instituciones. Este espacio ha permitido que las instituciones expongan las dificultades que presentan en la aplicación de la Ley y se lleguen a acuerdos y compromisos para la solución de dichos inconvenientes y para replicar las buenas prácticas que se observen. Este espacio también ha generado que las instituciones unifiquen su discurso frente al papel de la Ley y su finalidad, unificación que se ha fortalecido con la elaboración de los documentos explicativos de la Ley 1424 de 2010 – ABC y Fundamentos de la Ley 1424 -, a través de los cuales se exponen los aspectos de la Ley que aun generan controversia, sus elementos y componentes. Este documento contó con la revisión y aprobación de todas las entidades vinculadas en la mesa interinstitucional, por lo cual es dable inferir que el discurso e interpretación frente a los elementos que componen la Ley se ha unificado.

Con el fin fortalecer el rol de coordinador de la política pública en materia de justicia transicional que ostenta el Ministerio de Justicia, enfatizando en el proceso de la Ley 1424 de 2010, se ha consolidado la construcción de la mesa interinstitucional sobre 1424, espacio que ha fortalecido la articulación y los canales de comunicación entre las entidades competentes y asimismo a servido como escenario para debatir los aspectos más relevantes frente a la aplicación de esta Ley. Se ha logrado unificar el discurso frente a los componentes de la Ley, lo cual se encuentra plasmado en la cartilla y el ABC jurídico sobre 1424. De igual forma se consolidó y coordinó la puesta en marcha de las capacitaciones. Estas mesas interinstitucionales contaron con la presencia de representantes de la ACR, el CMH, la Fiscalía General de la Nación, la OIM y la MAPP OEA. Cabe resaltar que este ejercicio se replicado por iniciativa de las sedes regionales de cada una de las entidades afines en la Ley 1424 y de la MAPP, espacios en los cuales ha participado la Dirección de Justicia Transicional, particularmente en las ciudades de Valledupar, Montería y Medellín.

Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
------------------------------	---------------	----------------	-----------------	---------------------------------------

⁷⁶ Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Mesa Interinstitucional sobre 1424 en Bogotá. 27 de octubre, 5 de noviembre y 19 de diciembre de 2014

<ul style="list-style-type: none"> -Deficiencia en el flujo de información. -Distintos tiempos de respuesta para atender los requerimientos de las instituciones - No notificación de las sentencias 	<ul style="list-style-type: none"> - Desactualización de las bases de datos - Formalismo y burocracia para el suministro de información. - Tiempos ordinarios y transicionales comprendido en una Ley con ambas categorías - Desconocimiento de la autoridad judicial de la labor que cumplen entidades como la ACR y el CMH 	<ul style="list-style-type: none"> -Sentencias en las que no conceden los beneficios por falta de documentación . -Inconvenientes para ubicar a los participantes 	<p>Mejorar los canales de comunicación y fortalecer los lazos de articulación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La construcción de la Mesa interinstitucional de 1424 ha mejorado la articulación de las entidades y ha permitido llegar a acuerdos para el correcto flujo de información - La consolidación y puesta en marcha de las capacitaciones - La elaboración de la cartilla y ABC jurídico como documento que unifica el discurso frente a la Ley.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

III. Lecciones aprendidas de la Ley 1424 de 2010

El proceso de negociación, desmovilización y reintegración con la federación paramilitar ha sido un largo camino de aprendizajes que ha dejado importantes lecciones para el diseño e implementación de futuros instrumentos de justicia transicional. Dentro de este proceso, la implementación de la Ley 1424 de 2010 ha permitido identificar una serie de experiencias que permiten esbozar los principales elementos que debe contener una herramienta jurídica que brinde solución a los desmovilizados que no hayan cometido graves crímenes contra los derechos humanos, que facilite su reintegración a la sociedad y que propenda por la materialización de los derechos a la verdad, justicia y reparación. A continuación presentamos algunas de las lecciones aprendidas que hemos podido identificar en la realización del diagnóstico, con especial énfasis en las negociaciones de paz que se están llevando a cabo en la Habana con las FARC.

En ese sentido, la **primera lección** que se ha advertido con la implementación de la Ley 1424 de 2010 es que la creación de nuevos mecanismos en el marco de un nuevo *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* – **respecto a su diseño y mecanismos concretos que lo componen** – deben ser acordes con la normatividad constitucional y con los compromisos internacionales que ha adquirido el Gobierno Nacional.

Los antecedentes que dieron origen a la Ley 1424 de 2010 demostraron que todo diseño legal, antes de ser aplicado, debe contar con el suficiente sustento legal y constitucional, así como con un concepto favorable por parte de las altas Cortes. Las leyes anteriores a la Ley 1424 de 2010 generaron expectativas en la población desmovilizada y posteriormente fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, ocasionando un “limbo jurídico” que aquejó a esta población por un largo tiempo

Es por ello que en las actuales negociaciones de paz, los actores involucrados en ella se han preocupado por idear mecanismos jurídicos de carácter transicional acordes con la normatividad interna e internacional. Por ejemplo, la expedición del Marco Jurídico para la Paz, en donde se eleva a rango constitucional el concepto de justicia transicional es un paso en este sentido. Adicionalmente, los resultados – parciales – de los acuerdos se han publicado y explicado a la ciudadanía, circunstancia que ha permitido su análisis y discusión en escenarios académicos, gremiales, profesionales e incluso familiares. La publicidad de las negociaciones y de sus acuerdos demuestra transparencia en el proceso y permite a la ciudadanía conocer los alcances e importancia de las negociaciones.

Cabe resaltar que aspectos de la Ley 1424 de 2010 como sistema mixto – administrativo y judicial – han sido tenidos en cuenta en las actuales negociaciones de paz. Los recientes comunicados No.53 (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición) y No. 60 (Acuerdo de creación de una Jurisdicción Especial para la Paz), contemplan la combinación de mecanismos de naturaleza judicial y no judicial en el nuevo *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*, tal y como sucede en la Ley 1424 de 2010, en donde se combina el procedimiento judicial bajo la Ley 600 de 2000 y el mecanismo no judicial de contribución a la verdad como procedimiento administrativo no judicial

Las dinámicas presentadas en la aplicación de la Ley 1424 de 2010 permiten extraer una **segunda lección**, de la cual se hace evidente la **necesidad de que los mecanismos judiciales y no judiciales sean claros y publicitados**. La experiencia en el diseño e implementación de la Ley 1424 nos ha mostrado que es necesario que exista claridad en los siguientes puntos de interrelación cuando se combinan mecanismos judiciales y no judiciales:

- **Definición del contenido y alcance de la categoría “contribución a la verdad” en el marco del procedimiento administrativo y sus eventuales consecuencias en el trámite judicial.** Los instrumentos legales deben definir los aspectos subjetivos de los mecanismos que la componen, para así evitar que tal determinación sea realizada por los operadores judiciales o administrativos.

La DAV-CMH es el encargado de recolectar y sistematizar la información obtenida en el marco de las contribuciones efectuadas por los desmovilizados en la implementación del mecanismo no judicial de contribución a la verdad. La naturaleza transicional de la Ley 1424 de 2010 y el pronunciamiento de la Corte Constitucional – C-771 de 2011 – determinó la facultad de esta entidad para analizar y certificar – positiva o negativamente – la contribución del desmovilizado. Sin embargo, ni en la Ley 1424 ni en la sentencia C-771 o en cualquier otra norma se definió el procedimiento de análisis de las contribuciones y tampoco se precisó qué se entiende por contribución efectiva. El problema se agudiza si se tiene en cuenta que las certificaciones negativas son el sustento para que la autoridad

judicial determine la revocatoria de los beneficios otorgados en el marco de la Ley 1424 de 2010.

Esta ausencia de precisión ha generado interpretaciones dispares entre las instituciones afines y competentes en la implementación de esta ley y sobre todo ha ocasionado que la población desmovilizada desconfíe del carácter no judicial del mecanismo, prefiriendo abstenerse de concurrir a él. Es por ello que el nuevo sistema integral debe contar con la precisión suficiente sobre los elementos que la componen, para así evitar interpretaciones dispares o que no sean acordes con los mecanismos ideados. Cabe resaltar que en el último comunicado conjunto No. 60, se establece como requisitos para acceder a un tratamiento especial en la jurisdicción especial para la Paz el “*aportar verdad plena*” los que nos situaría en un escenario similar al presentado en la Ley 1424 de 2010; ¿Qué se entiende por verdad plena?

- **Los procedimientos administrativos y judiciales deben avanzar de manera articulada y de ser posible, de forma paralela con los demás procedimientos contemplados por la norma.** La aplicación de la Ley 1424 es un ejemplo de las consecuencias negativas de la desconexión temporal entre los procedimientos administrativos y judiciales contenidos en este marco normativo. La población desmovilizada, al no contar con un marco jurídico que resolviera su situación jurídica inició su proceso administrativo de reintegración a cargo de la ACR. Años después, se expidió la Ley 1424 de 2010 y a estas personas, en aras de obtener la resolución de su jurídica, se le impusieron nuevos requisitos legales que anteriormente no se contemplaban (servicio social y mecanismo no judicial son un claro ejemplo de ello). Esta circunstancia generó inconformismo y desconfianza en el Estado por parte de la población desmovilizada; muchos de ellos vieron truncada la posibilidad de culminar su proceso debido a que la nueva normatividad los obligó a cumplir nuevos requerimientos.

En la actualidad, los procedimientos administrativos que contempla la Ley 1424 de 2010 se implementan de manera desarticulada, lo cual se debe al diseño de esta norma y la creación tardía de los instrumentos que la componen. Por ejemplo, como ya se resaltó, el proceso de reintegración ya fue iniciado por la gran mayoría de los desmovilizados, al punto que muchos ya lo culminaron; por su parte el procedimiento no judicial de contribución a la verdad se ideó con la Ley 1424 de 2010 – inició formalmente en el año 2013 – por lo que pretender una aplicación paralela y coherente es por demás complejo.

La aplicación desacompañada de los procedimientos no sólo genera en los desmovilizados (e inclusive víctimas y funcionarios) una falta de comprensión del sentido más amplio de la apuesta estratégica de rendición de cuentas (y en últimos de los objetivos de la justicia transicional), sino que mina la implementación holística que deben seguir los mismos mecanismos que ser utilizados para enfrentar legados de violaciones a los derechos humanos en contextos de transición política.

En tercer lugar, la experiencia de la Ley 1424 de 2010 nos reafirma una **tercera lección** relevante para el actual proceso de paz: **el tratamiento que se les debe dar a los máximos responsables de graves crímenes contra los derechos humanos no puede ser el mismo que el que se le dé a los desmovilizados que no tienen responsabilidad en la ocurrencia de dichos crímenes.** Como es sabido, este fue el diseño inicial de la Ley 975 de 2005 y la experiencia en este proceso también nos reafirma este aprendizaje. Los diferentes niveles de

responsabilidad en la comisión de los delitos deben corresponder a diferentes niveles de rendición de cuentas y de sanciones a ser impuestas. En el más reciente acuerdo parcial alcanzado en la negociación de paz esta lección se ve reflejada claramente en los diferentes rangos para establecer sanciones: quienes reconozcan responsabilidad por delitos muy graves, quienes reconozcan responsabilidad por delitos graves pero de manera tardía y quienes no reconozcan responsabilidad y sean vencidos en juicio, enfrentarán diferentes tratamientos sancionatorios.

La Ley 1424 de 2010, no sólo reafirma la necesidad de este tratamiento en términos sancionatorios, sino que nos da **elementos adicionales de análisis en relación con las exigencias o condicionamientos exigidos a cambio de un tratamiento sancionatorio diferenciado**, (particularmente a los llamados “rasos”). En la práctica los desmovilizados beneficiarios de la Ley 1424 de 2010 deben contribuir a:

- *La verdad*: a través de la participación en el Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad. En la práctica y dadas las condiciones particulares de los desmovilizados sometidos a esta ley, las expectativas respecto de sus contribuciones han tenido que ser matizadas. La Dirección de Acuerdos de la Verdad del CNMH, evidenció que la contribución a la verdad debe hacerse de acuerdo al perfil del desmovilizado (“no es posible exigirle a todos que sepan todo”⁷⁷). Para ello, estableció que el mecanismo utilizado para la valoración de las contribuciones debe hacerse de acuerdo al rol del desmovilizado, el tiempo en que permaneció en la estructura y el lugar donde delinquiró.
- *La reparación*: En la norma, de hecho, se establecía la obligación de indemnizar a las víctimas, lo cual carece de sentido por cuanto los delitos por los cuales se les juzga no tienen víctimas identificables, por lo que terminó siendo un requisito de inaplicación práctica.
- *La no repetición*: a través de la participación en la ruta de reintegración.
- *La justicia*: a través de la sentencia judicial dentro del proceso penal ordinario.

En cuarto lugar, la aplicación de la Ley 1424 nos demostró que **las acciones en materia de reparación y reconciliación, como el servicio social, deben ser políticas de reintegración y estar articuladas con las medidas de reparación colectiva**. Este marco legal, estableció entre otros, el requisito a cargo de los desmovilizados de cumplir con 80 horas de servicio social como actividad de su proceso de reintegración. Por la forma como está planteado en la norma dicho requisito, se puede entender que éste tiene como fin, entre otros, reparar a las comunidades y construir puentes para la reconciliación. Sin embargo, al no estar articuladas con las acciones de reparación colectiva que se implementan en el marco de la política nacional, en algunos casos, pueden no tener el efecto reparador esperado. Es más coherente y efectivo que las actividades de servicio social contribuyan al cumplimiento de las medidas que las víctimas han convenido para su reparación. Cualquier acción de servicio social que se haga con el fin de reparar a una comunidad debe hacerse en el marco de aquello que las víctimas han decidido que sea su reparación.

En quinto lugar, **el tratamiento judicial que se otorgue a los desmovilizados que no cometieron graves crímenes contra los derechos humanos debe prever**

⁷⁷ Esta expresión es usada por funcionarios de la DAV frecuentemente en charlas o reuniones informales.

mecanismos o beneficios que mitiguen o deje sin efectos – condicionalmente – las consecuencias inherentes a las condenas judiciales, para así no entorpecer el proceso de reintegración de la población desmovilizada. La imposibilidad de otorgar los beneficios jurídicos de indulto y amnistía a los desmovilizados de las AUC – en razón a que su accionar delictivo no se le consideró como político⁷⁸ - y a las fallidas fórmulas legales que se pretendió implementar en aras de resolver la situación jurídico de esta población – resoluciones inhibitorias y Ley 1312 de 2009 -, llevó a que se les judicializara mediante la aplicación de normatividad ordinaria, sin prever medidas transicionales que mitigaran los efectos jurídicos de las condenas judiciales. Particularmente, como se indicó en apartes anteriores, la población beneficiaria de la Ley 1424 de 2010, al ser condenada bajo este marco normativo, se ve sujeta a una serie de inhabilidades y de restricciones legales y constitucionales que entorpecen o dificultan su proceso de reintegración – prohibiciones para contratar con el Estado, ejercer su derecho al voto o participar en procesos electorales, entre otros -. Un ejemplo claro de esta problemática fue la ocurrida al interior de la ACR durante el transcurso del año 2015. Esta entidad tuvo que terminar de forma unilateral o suspender los contratos de 55 desmovilizados beneficiarios de la Ley 1424 de 2010 que trabajaban para la institución como promotores de reintegración. La decisión se tuvo que adoptar en razón a las inhabilidades jurídicas que surgen con la imposición de la sentencia en el marco del procedimiento judicial contemplado en la Ley 1424 y en consecuencia

Por otra parte, impresiones en el diseño de la Ley 1424 de 2010 y a la falta de conocimiento de los conceptos de justicia transicional por parte de los operadores judiciales, llevó a que en las sentencias judiciales no se les suspendiera la pena principal de multa en favor de los desmovilizados. Esto generó obligaciones pecuniarias astronómicas a cargo de la población beneficiaria y ocasionó nuevos sentimientos de desconfianza en el gobierno nacional y en el proceso de reintegración. Con la expedición del Decreto 2637 de 2014 se dio más precisión al alcance, objetivo y finalidad de los beneficios contemplados en el artículo 7° de la Ley 1424 de 2010, al determinar que la suspensión condicional de la ejecución de las penas no se aplicaba exclusivamente a la pena principal de prisión, sino también a la pena principal de multa y a las accesorias impuestas en la sentencia. Esta norma sirvió para que los jueces de la república encargados de dar aplicación a este marco normativo contaran con mayores herramientas jurídicas que les permitiera dar una interpretación extensiva a los beneficios de la citada ley y de esta forma desarrollar los objetivos de este marco normativo.

En ese sentido, es indispensable que las herramientas e instrumentos jurídicos ideados con el fin de resolver la situación jurídica de la población desmovilizada, cuente con mecanismos que mitiguen o deje sin efectos temporales las consecuencias jurídicas inherentes a toda sentencia judicial, para que de esta forma no se entorpezca el proceso de reintegración de esta población como desarrollo de las garantías de no repetición.

En sexto lugar, **para garantizar la reintegración de todos los ex combatientes es necesario crear mecanismos que generen igualdad en relación con sus posibilidades de reintegración (independientemente del GAOML al que pertenecieron).** Como se explicó anteriormente, los desmovilizados que hacen parte de la Ley 1424 quedan sujetos a ciertas

⁷⁸ “los delitos cometidos por personas vinculadas a grupos paramilitares, como es el caso de los miembros de los grupos de autodefensa que en virtud de acuerdos con el Gobierno Nacional se han desmovilizado, bajo ningún pretexto alcanzan a ser considerados como autores del punible de sedición, por cuanto tales comportamientos no pueden ser asimilados al concepto delito político”. Corte Suprema de Justicia, radicado 26.945 de 2007.

restricciones que les impiden consolidar su proceso de reintegración - particularmente en lo que respecta al acceso a procesos de contratación estatal y al desconcierto frente a sus proyectos económicos en razón a las multas que se imponían -, algo que no deben padecer los desmovilizados de los grupos guerrilleros, toda vez que esto sí pueden ser beneficiarios de los indultos y amnistías contemplados por la normatividad interna.⁷⁹

En sentido, se requiere que se creen o se modifiquen disposiciones legales que propendan por contemplar la generación de escenarios y condiciones igualitarias para las personas que de manera voluntaria han dejado las armas en aras de consolidar su proceso de reintegración a la vida civil⁸⁰. De igual manera, estos mecanismos deberían considerar también las restricciones de derechos que tienen los ex combatientes de grupos de guerrilla que han sido condenados por delitos comunes (no graves) en el marco de procesos penales ordinarios⁸¹.

En séptimo lugar, la implementación de la Ley 1424 de 2010, nos mostró de la manera más clara la **necesidad de crear un programa de protección adecuado para los desmovilizados y sus familias que se encuentren amenazadas o en riesgo por su participación en procesos de justicia transicional**. Las experiencias de pasadas de desmovilizaciones de GAOML han demostrado que es necesario la creación de rutas e instrumentos efectivos que garanticen la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas desmovilizadas y de sus familiares. No puede volver a repetirse los 2.543 casos de homicidio en contra de los desmovilizados de las AUC, ni los 717 casos de ejecuciones extrajudiciales contra dirigentes políticos de izquierda de la UP⁸², algunos de ellos desmovilizados en el marco de acuerdos de Paz.

En octavo lugar, la Ley 1424 demostró que se **deben idear mecanismos que permitan el uso de información relevante obtenida en procedimientos no judiciales sin que se afecte la situación jurídica de la fuente o se incumplan los deberes legales de las instituciones**. En el marco de la Ley 1424 de 2010 y de la implementación del mecanismo no judicial de contribución a la verdad, los desmovilizados que han participado en dicho proceso han suministrado información relevante que puede ser útil para el esclarecimiento de casos de

⁷⁹ Según lo establecido en la Sentencia C-577 de 2014 "El delito político ha sido un concepto normativo empleado con tres fines plenamente diferenciables: (i) Permitir que a los condenados por estas conductas les sea otorgada una amnistía o les sea concedido un indulto; ejemplo de ello, es la consagración que desde 1991 se hizo en el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución. (ii) Impedir que los perseguidos por conductas que se consideren delito político sean extraditados, tal y como lo prevé el tercer inciso del artículo 35 de la Constitución. (iii) Permitir que los condenados por estas conductas participen en política, específicamente para que puedan acceder a cargos públicos y ejercer el derecho de sufragio pasivo. Caso de las previsiones de los artículos 179 numeral 1º, respecto de quienes aspiran a ser elegidos como congresistas; 197 inciso segundo, para ser elegido Presidente de la República y Vicepresidente; 232 numeral 3º, respecto de los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; y 299 inciso tercero, en relación con los diputados de las asambleas departamentales, todas ellas mencionadas con anterioridad. Al tener en cuenta esta diferenciación, resulta evidente que en cuerpos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y en diversas sentencias que conforman la jurisprudencia constitucional relativa a la materia, se consagran límites respecto de i) la concesión de amnistías e indultos, así como de ii) la prohibición de extradición de delincuentes por parte del Estado colombiano; límites que a su vez determinan cuáles delitos podrán considerarse como políticos o conexos a delitos políticos cuando estas categorías sean utilizadas con dichos fines."

⁸⁰ No se propone pues que los delincuentes comunes sean considerados delincuentes políticos. Lo que se propone es igualar los efectos que producen la implementación de diferentes mecanismos en la reintegración económica, social y política de los desmovilizados.

⁸¹ Según base de datos suministrada por el INPEC a la Dirección en 2013, existen 437 personas desmovilizadas de grupos guerrilleros condenadas por delitos tipificados como concierto para delinquir.

⁸² De acuerdo al Informe de admisibilidad No. 5 / 97 del caso 11.227 contra Colombia por los crímenes cometidos contra la UP.

desaparición de personas en el contexto de conflicto armado. La DAV cuenta con información sobre la ubicación de fosas comunes, datos que pueden ser de gran ayuda para la terminación de procesos judiciales o para apaciguar con los sentimientos de zozobra de las familias que aún buscan a sus seres queridos. Sin embargo, debido a la naturaleza no judicial del mecanismo la información no puede ser entregada a las instancias judiciales, lo cual denota una carencia de medidas que, sin afectar la situación jurídica de la fuente, permita hacer un uso efectivo de la información obtenida.

En el marco de las negociaciones de paz, se tiene previsto la articulación entre la Unidad especial para la búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en el razón al conflicto y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Así como la Articulación de dicha Unidad con la Jurisdicción Especial para la Paz⁸³. Sin embargo, es importante también prever qué sucederá con la información suministrada en el marco del mecanismo extra judicial de contribución a la verdad con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad ya que ésta será quien dé los requerimientos y lineamientos a la Unidad especial para la búsqueda de desaparecidos.

En noveno lugar, **la Ley 1424 de 2010 nos enseñó la importancia de generar espacios de articulación interinstitucional, no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional/local.** Una las lecciones aprendidas que nos arroja la Ley 1424 es la imperiosa necesidad de comprender que los procesos de articulación interinstitucional no sólo son vitales en el nivel nacional, sino también en el nivel regional. Por ende, es fundamental desde el inicio crear instancias de dialogo y de discusión técnica y política de las temáticas relacionadas con la implementación de la norma. Por ejemplo en el marco de las labores de articulación el Ministerio de Justicia y del Derecho junto con las instituciones encargadas de implementar la Ley 1424 han conformado la mesa de articulación interinstitucional de la Ley 1424 a nivel nacional. Este escenario ha sido replicado a nivel regional en las ciudades de Bucaramanga, Valledupar, Medellín, Choco, Barranquilla y Montería.

Finalmente, **los modelos de tratamiento jurídico a los ex combatientes deben tener en cuenta en su diseño la participación de las autoridades indígenas, para que dicho instrumento se articule con los principios que establezca la Justicia Indígena frente al tratamiento de los ex combatientes que pertenecen a sus comunidades.** Pese a lo estipulado en el artículo 246 de la Constitución Política, la Ley 1424 no armonizó el tratamiento jurídico que en ella se contempla con el tratamiento jurídico que hubiesen podido dar las comunidades indígenas de acuerdo a los principios de su Justicia. Si bien se ha hecho énfasis en que las FARC cuentan con un gran número de personas indígenas, sus costumbres y procedimientos propios no fueron tenidas en cuenta al momento de diseñar el tratamiento jurídico de los desmovilizados. A puertas de un nuevo proceso de paz donde se prevé que existen gran cantidad de guerrilleros indígenas es fundamental que el nuevo modelo de tratamiento jurídico tenga en cuenta los principios que han sido construidos en el marco de la justicia indígena en esta materia.

⁸³ Acuerdo No. 61, ABC: Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas.

A continuación se resaltan las principales barreras identificadas en la implementación de la Ley 1424 de 2010 identificados en el desarrollo de la investigación.

Barrera identificada	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Incomprensión por parte de las PPR de la Ley 1424 de 2010, sus axiomas, implicaciones, alcance y competencias de las entidades involucradas.	<ul style="list-style-type: none"> - Barreras en la comunicación entre las instituciones y las PPR lenguaje: las instituciones usan un lenguaje jurídico especializado que no necesariamente es usado por los PPR, por lo que el Estado se ve como lejano. - Constante cambio en el marco jurídico antes de la expedición de la Ley 1424 de 	<ul style="list-style-type: none"> - Miedo. - Sensación de inseguridad jurídica. - Falta de confianza en las instituciones del Estado. - Percepción de que el gobierno ‘los engañó’. No credibilidad en el cumplimiento de los compromisos que el gobierno adquirió con la población desmovilizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar mecanismos de interlocución en el cual se use el mismo lenguaje. - Sensibilizaciones con énfasis en los axiomas de la JT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización es individuales por parte de las instituciones. - Sensibilización es en conjunto. - Redacción de material didáctico. - Contratación de personas que hayan culminado exitosamente la ruta como promotoras de la ACR.

	2010.			
Barrera identificada	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Necesidad de contar con rutas interinstitucionales que tengan enfoque diferencial	- No formulación de rutas al respecto	- Dificultad para atender casos de personas que pertenezca a ciertos grupos poblacionales	- Crear rutas interinstitucional de atención a: mujeres, indígenas, afrocolombianos, personas con capacidades especiales, dependientes de sustancias psicoactivas, población campesina, entre otros	- Rutas al interior de las instituciones (ACR, CMH-DAV) - Enfoque diferencial para el desarrollo de futuros informes del CMH, ejemplo: tema de género - Publicación del informe 'Desafíos para la Reintegración: Enfoques de Género, Edad y Etnia' por parte del CMH.
Barrera identificada	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Inseguridad personal de las PPR	- Continuidad del conflicto - Actuar de Bandas Criminales - Falta de consolidación de la presencia institucional en ciertas zonas	- Miedo - Alta movilidad y, por ende, dificultad para contactarlos - No asistencia a las diligencias de la Ley 1424: indagatorias, entrevista ante la CMH-DAV	- Generar esquemas de seguridad para esta población - Fortalecer la presencia institucional	- Consolidación de la presencia del Estado en territorios
Barrera identificada	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Inseguridad personal de las PPR.	- Continuidad del conflicto. - Actuar de	- Miedo. - Alta movilidad y, por ende,	- Generar espacios para sensibilizar a la sociedad acerca de	- La ACR ha emprendido fuertes

	<p>Bandas Criminales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de consolidación de la presencia institucional en ciertas zonas. 	<p>dificultad para contactarlos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No asistencia a las diligencias de la Ley 1424: indagatorias, entrevista ante la CMH-DAV. 	<p>la reintegración de personas.</p>	<p>campanas de corresponsabilidad, donde ha vinculado a grandes empresas, las cuales están ayudando al brindar trabajo a desmovilizados y al financiamiento de proyectos productivos.</p>
Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Desconocimiento de las autoridades judiciales sobre los conceptos propios de la justicia transicional	<ul style="list-style-type: none"> - Conjugación de normatividad transicional con normatividad ordinaria. - Formación de los funcionarios judiciales bajo preceptos de justicia ordinaria - Desactualización en cuanto a conceptos jurídicos y nuevos sistemas de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sentencias sin enfoque transicional - No otorgamiento de los beneficios - Percepción de impunidad. - Afectación a la situación jurídica y personal del desmovilizado 	<p>Generar escenarios de sensibilización y capacitación sobre los conceptos de la justicia transicional y explicar el componente transicional de la Ley 1424</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones a funcionarios judiciales - Redacción de material jurídico - Coordinación interinstitucional con el fin de generar posturas comunes
	-	-		-
Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
No otorgamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de precisión y 	<ul style="list-style-type: none"> - No concesión de los 	<p>Sensibilizar sobre la finalidad de la</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Expedición de normatividad

de forma cabal, de los beneficios contemplados por la Ley 1424 de 2010	<p>claridad de la Ley 1424</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de regulación. - Pronunciamientos dispares de la Corte Constitucional - Arraigo y familiaridad con preceptos de la justicia ordinaria - Desconocimiento de los elementos y fines de la justicia transicional 	<p>beneficios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generación de desconfianza en los desmovilizados frente al proceso de reintegración - Generación de inseguridad económica en los desmovilizados 	justicia transicional y las normas que lo componen	<p>que precisa el alcance de los beneficios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones a operadores y funcionarios judiciales - Redacción de material jurídico explicativo
Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Falta de sensibilización y de conocimiento por parte de la autoridad judicial sobre los herramientas transicionales de la Ley 1424	<ul style="list-style-type: none"> - No familiaridad con los conceptos de justicia transicional - Falta de acercamiento institucional. 	- Sentencias sin enfoques de justicia transicional	Sensibilizar sobre la finalidad de la justicia transicional, la ruta de reintegración y el carácter no judicial del mecanismo de contribución a la verdad	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones a operadores y funcionarios judiciales - Redacción de material jurídico explicativo
Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Alta carga laboral de los despachos, falta de especialidad y recurso humano	<ul style="list-style-type: none"> - Congestión judicial y un gran número de competencias en los despachos 	- Sentencias mecánicas y sin enfoque transicional. Ven a la 1424 como la herramienta	Sensibilizar sobre la finalidad de la justicia transicional y lograr a largo plazo una reforma judicial sobre la	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones a operadores y funcionarios judiciales han servido para disminuir el desconocimien

insuficiente	judiciales	ideal para aumentar positivamente sus estadísticas.	materia e idear una jurisdicción de justicia transicional	to sobre este tipo de justicia, pero es necesario adelantar gestiones tendientes para descongestionar los despachos.
Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
Ausencia de un trámite judicial en el cual se debatan los fundamentos que dieron lugar a la emisión de una certificación negativa	- Ausencia de un procedimiento judicial.	- Suplir el vacío normativo y procedimental mediante la aplicación de normas y procedimientos administrativos	Una vez se emitan las primeras certificaciones negativas, evaluar la procedencia, pertinencia y conveniencia de adelantar la defensa del desmovilizado frente a la certificación en una instancia administrativa.	- Capacitaciones a operadores y funcionarios judiciales han servido para explicar la naturaleza del CMH y por qué se debe adelantar un trámite administrativo como escenario de defensa de desmovilizado frente a la certificación
Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
- Dificulta para ubicar a la población participante - Prescripción de algunos delitos - Sentencias anticipadas sin rigurosidad	- Estructura de la Ley - Reestructuración de la fiscalía - No rigurosidad probatoria - Considerar a la Ley 1424	- Declaraciones de nulidad en algunos procesos. - Sobrecarga laboral de fiscales causada por la reestructuración	Mejorar los sistemas de información y bases de datos que contienen la información de los participantes. - Estructurar las	- Mesa interinstitucional de 1424 a permitido mejorar el flujo de información, también la celebración de convenios

probatoria -Reestructuración de la Fiscalía	como un instrumento mecánico		sentencias anticipadas de una forma más rigurosa	- La reestructuración de la fiscalía permitió que fiscales se dedicaran de manera exclusiva a la 1424, lo que mejoró la elaboración de las sentencias anticipadas e indagatorias.
Problema identificado	Causas	Efectos	Desafíos	Actuaciones y buenas prácticas
-Deficiencia en el flujo de información. -Distintos tiempos de respuesta para atender los requerimientos de las instituciones - No notificación de las sentencias	- Desactualización de las bases de datos - Formalismo y burocracia para el suministro de información. - Tiempos ordinarios y transicionales comprendido en una Ley con ambas categorías - Desconocimiento de la autoridad judicial de la labor que cumplen entidades como la ACR y el CMH	-Sentencias en las que no conceden los beneficios por falta de documentación. -Inconvenientes para ubicar a los participantes	Mejorar los canales de comunicación y fortalecer los lazos de articulación	- La construcción de la Mesa interinstitucional de 1424 ha mejorado la articulación de las entidades y ha permitido llegar a acuerdos para el correcto flujo de información - La consolidación y puesta en marcha de las capacitaciones - La elaboración de la cartilla y ABC jurídico como documento que unifica el discurso frente a la Ley.

Ciudades Priorizadas y lista de Entrevistas Semiestructuradas

Ciudades priorizadas	Fechas	Entrevistas semiestructuradas
Bogotá	Septiembre a la fecha	ACR Dirección y Subdirección jurídica sede central
		Coordinador regional ACR Bogotá
		Coordinador Regional ACR Cundinamarca Sur
		Coordinador Regional ACR Cundinamarca Norte
		Coordinador Regional ACR Bogotá - Boyacá
		Coordinador jurídico del CMH nivel central
		Coordinador regional CMH Bogotá
		Coordinador nacional de la Unidad de Justicia transicional de la Fiscalía
		Coordinador de Jueces Especializados
		Coordinador de Defensores Públicos
		Coordinador de Procuradores Judiciales
		Sede regional MAPP-OEA
		Coordinador nacional de la Unidad de Justicia transicional de la Fiscalía
		Organización y participación en mesas interinstitucionales
Villavicencio	15 y 16 de septiembre	Coordinador regional ACR
		Coordinador regional CMH
		Coordinador regional Unidad de Justicia transicional de la Fiscalía
		Coordinador de Jueces Especializados

		Coordinador de Defensores Públicos
		Coordinador de Procuradores Judiciales
		Sede regional MAPP-OEA
Valledupar - Riohacha	14, 15 y 16 de octubre	Coordinador regional ACR
		Coordinador regional CMH
		Coordinador regional Unidad de Justicia transicional de la Fiscalía
		Juez Especializados
		Coordinador de Defensores Públicos
		Coordinador de Procuradores Judiciales
		Participación en la Mesa Interinstitucional de 1424
		Sede regional MAPP-OEA
		Participación en la sensibilización a participantes y grupo focal organizado por la MAPP-OEA en Riohacha
Montería	28 y 29 de octubre	Coordinador regional ACR
		Coordinador regional CMH
		Coordinador regional Unidad de Justicia transicional de la Fiscalía
		Coordinador de Jueces Especializados
		Coordinador de Defensores Públicos
		Coordinador de Procuradores Judiciales
		Sede regional MAPP-OEA
		Reunión con el ex coordinador del CMH

		Participación en la jornada de sensibilización a los participantes del proceso de reintegración organizada por la MAPP-OEA
Medellín	30 y 31 de octubre	Coordinador regional ACR
		Coordinador regional CMH
		Coordinador regional Unidad de Justicia transicional de la Fiscalía
		Coordinador de Jueces Especializados
		Coordinador de Defensores Públicos
		Coordinador de Procuradores Judiciales
		Sede regional MAPP-OEA
		Grupo focal con desmovilizados
		Participación en la mesa interinstitucional sobre 1424 organizada por la MAPP-OEA
Cali - Buga	19, 20 y 21 de enero de 2015	Coordinador regional ACR
		Coordinador regional CMH
		Coordinador regional Unidad de Justicia transicional de la Fiscalía
		Coordinador de Jueces Especializados con sede en Buga
		Coordinador de Jueces de Ejecución de penas con sede en Buga
		Presidente de la Sala Penal del Tribunal Superior de Buga
		Coordinador de Defensores Públicos
		Coordinador de Procuradores Judiciales
		Coordinador regional ACR
		Coordinador regional CMH

Bucaramanga	9 – 10 y 18 de febrero de 2015	Coordinador regional Unidad de Justicia transicional de la Fiscalía
		Coordinador de Jueces Especializados
		Coordinador de Jueces de Ejecución de penas
		Presidente de la Sala Penal del Tribunal Superior
		Coordinador de Defensores Públicos
		Coordinador de Procuradores Judiciales
		Participación en la Mesa Interinstitucional sobre 1424 organizada por la MAPP-OEA

Bibliografía

Agencia Colombiana para la Reintegración. (12 de 03 de 2015). DDR y Escenario Jurídico de las Personas en Proceso de Reintegración. Santa Marta, Colombia: Encuentro Regional de Ley 1424 de 2010 Santa Marta.

- Barato Pachón, D. E. (14 de Noviembre de 2014). Reintegración en Bogotá, desde la vivencia, la experiencia y la profesión. Cómo se debe preparar un escenario de posconflicto en la ciudad. *Primer encuentro de la 'Mesa distrital de Excombatientes' (MEDIE)* (pág. 4). Bogotá: Alcaldía de Bogotá.
- C-936 de 2010, Expediente D-8131 (Corte Constitucional. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva 23 de 11 de 2010).
- CMH-DAV. (12 de 03 de 2015). Construcción de la Memoria Histórica con los desmovilizados de grupos paramilitares: Funcionamiento y desafíos. Santa Marta, Colombia: Encuentro Regional de Ley 1424 de 2010 Santa Marta.
- CNMH - Dirección de Acuerdos de la Verdad. (2014). *Informe 1. Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad, la Memoria Histórica y la Reparación, ley 1424 de 2010*. Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- DeJuSticia. (2006). *¿Justicia transicional sin Transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia*. Bogotá D.C.: DeJuSticia.
- El Tiempo. (04 de 10 de 2011). *Procuraduría 'raja' los resultados de la ley Justicia y Paz*. Recuperado el 02 de 09 de 2014, de El Tiempo.com:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10494805>
- Fiscalía General de la Nación. (02 de 01 de 2015). Oficio No. 20155800000321. *Informe de Investigaciones Ley 1424 Corte 30/Noviembre/2014*. Bogotá D.C., Colombia.
- Foucault, M. (1992). *El Orden del Discurso*. Buenos Aires, Argentina: Tusquets.
- Fundación Ideas para la Paz. (Junio de 2014). *Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia. Dimensión del fenómeno y factores*. Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz.
- Ley 1448, Artículo 177*. (2011).
- Mapp-OEA. (Diciembre 2013). *Fortalecimiento a la Articulación Interinstitucional para la Implementación de la Política de Acuerdos de la Verdad - Ley 1424 de 2010*. Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos. Colombia: Inédito - sin publicar.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Presentación: Qué es la Justicia Transicional*. Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Justicia Transicional, Colombia.
- Ministerio del Interior y Justicia. (2010). *Exposición de Motivos Ley 1424 de 2010*. Bogotá D.C.: República de Colombia.

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (UN). (2012). *Ley 1424 de 2010: antecedentes, contexto y aplicación en el ámbito de la Justicia Transicional en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional y Embajada de Suecia.

Proceso 12013-00033, P. (2014).

Sentencia C-185 de 2011, Sentencia C-185 de 2011 (Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto 16 de Marzo de 2011).

Sentencia C-771 de 2011 , Expediente D-8475 (Corte Constitucional, MP Nilson Pinilla Pinilla 2011 йНЛ 13-October).

Sentencia del 11 de Julio de 2007, Radicado No. 26045 (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal. Magistrados ponentes Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca 11 de 07 de 2007).

Wittgenstein, L. (2006). *Sobre la Certeza*. Barcelona: Gedisa.