



Siguiendo el conflicto: hechos y análisis

Número 56 / julio de 2009

Un balance de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz

Por: Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz

Este 25 de julio la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/05) cumplió 4 años de vigencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido y luego de la implementación de los principales mecanismos contemplados en la Ley, los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de los grupos paramilitares se encuentran en una etapa crucial. El 19 de marzo fue proferida la primera y única sentencia condenatoria¹ y un buen número de procesos empiezan sus trámites de imputación y juicio².

Gran parte de esta primera fase de implementación ha corrido por cuenta de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz (UNJP) de la Fiscalía General de la Nación, y en menor medida por la instancia de juzgamiento integrada por los Tribunales de Justicia y Paz.

Este boletín de la FIP tiene como objetivo hacer un balance sobre algunos puntos relacionados con la implementación de la Ley de Justicia y Paz, sus principales retos e interrogantes que aún quedan pendientes por resolver.

Para la FIP, la Ley de Justicia y Paz representa un arreglo jurídico-institucional, que ha permitido conocer y controvertir hechos criminales que en otras circunstancias hubiera sido imposible realizar. En otras palabras, un mecanismo adicional para disminuir los índices de impunidad que no han sido ajenos a los delitos cometidos por los grupos paramilitares y su estructura político-militar, que logró penetrar la clase política del orden nacional y local, y a miembros de la fuerza pública colombiana. Este régimen representa por tanto, una ventana de oportunidad, que a pesar de sus falencias, nunca antes se había abierto en la historia de Colombia.

La gestión de la UNJP

Desde el inicio del proceso de postulación en agosto de 2006, la UNJP ha recibido 3.810 solicitudes de postulación, entre ellas las de 2.927 miembros de grupos paramilitares, 25 ex comandantes de estos grupos y 131 miembros de grupos guerrilleros³. Del total de paramilitares postulados, sólo un 18% (694), permanecen actualmente en un sitio de reclusión.

Así mismo, bajo el proceso establecido en la Ley 975, 230.516 víctimas han sido registradas de las cuales 59.582 lo han hecho en 320 municipios del país. A la fecha se han iniciado un total de 1.867 versiones libres, de las cuales 1.215 han terminado formalmente y tan solo 5 han terminado con confesión total de hechos⁴. Dentro de las versiones libres realizadas, 27.147 víctimas han participado de las mismas.

Con respecto a los hechos enunciados y confesados, hasta el 30 de junio de este año 10.542 hechos habían sido confesados en versiones libres, entre ellos 6.549 homicidios, y relacionando 13.125 víctimas⁵.

A partir de los hechos confesados y los enunciados se han podido exhumar 1.997 fosas, encontrando 2.439 cadáveres, y se han entregado 571 cuerpos.

Así mismo, las confesiones dentro de Justicia y Paz han permitido el inicio de investigaciones (compulsas de copias) a 209 políticos, 140 miembros de las fuerzas armadas y 40 servidores públicos, entre otros.

Avances y retos

Es innegable el avance que en materia de justicia han permitido los procesos de Justicia y Paz. La Fiscalía y con ella su UNJP han hecho una apuesta decidida para que estos procesos funcionen y den resultados. Desde agosto de 2006 cuando la UNJP inició formalmente su funcionamiento y hasta la fecha se ha llevado a cabo un proceso de transformación y ampliación de sus capacidades y recursos (humanos y técnicos⁶), que se ha traducido en mayores niveles de conocimiento de la Ley, un mejoramiento de la cobertura de los procedimientos, y sobre todo, un mayor grado de entendimiento de lo que significó el fenómeno paramilitar en Colombia. Desde luego, su trabajo aún presenta problemas y no está exento de críticas, como veremos más adelante.

Adicionalmente, la otra parte de la arquitectura institucional que debería complementar la tarea de la Fiscalía, también presenta serios problemas de articulación y ejecución.

Las críticas que permanecen

Fuera de las visiones maximalistas que reflejan un desacuerdo total con el contenido de la Ley 975, aún subsisten críticas válidas en cuanto la implementación de la misma.

En términos de la verdad que está emergiendo de las audiencias de versión libre, para algunos sectores y pese a los avances, el procedimiento parece otorgarle mayor credibilidad a las versio-

nes de los victimarios que a la de las propias víctimas⁷. Esto se origina en las deficiencias dentro del esquema de investigación de fiscales y jueces⁸, en donde la participación de las víctimas en las debidas condiciones de seguridad y asesoría jurídica resulta bastante cuestionable⁹.

La búsqueda de la verdad también fue atacada por la **extradición** de los principales comandantes paramilitares¹⁰, lo cual es una clara muestra de que se está privilegiando la lucha contra el narcotráfico. Según el ICTJ hasta el momento la opinión pública no conoce las presuntas pruebas de que los ex jefes paramilitares estaban delinquirando desde la cárcel. Adicionalmente, no existen acuerdos de continuidad para que sigan declarando en el marco de la ley de justicia y paz¹¹.

Con ocasión de la primera sentencia de Justicia y Paz contra Wilson Salazar Carrascal, alias “El Loro”, un patrullero del frente Héctor Julio Peinado Becerra del Bloque Norte de las AUC, cuya decisión tardó 3 años y medio, el principio de celeridad también está en el centro de discusión. Si bien el camino de esta primera sentencia, que sólo juzgó tres cargos, tuvo varias complicaciones inherentes a todo proceso inédito¹², el hecho es que es el primer referente que en materia de justicia y reparación tiene el país.

Otra crítica es que aún existen graves falencias en cuanto a **seguridad, protección y garantías de no repetición** que el Estado debe brindar a las miles de víctimas que ha dejado y que continúa dejando el fenómeno paramilitar, hoy bajo la figura de las Bacrim. Según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en “casi tres años ya van 20 líderes asesinados y en todos los casos el elemento común son los reclamos de desplazados por lo que les quitaron los violentos a sangre y fuego”¹³. Entre tanto, la MAPP/OEA declaró que en septiembre de 2008 el Programa de Protección a Víctimas y Testigos¹⁴ reportaba que 414 víctimas habían formalizado su solicitud de medidas de protección, de las cuales 108 habían sido aceptadas¹⁵.

La FIP ha podido corroborar que estos problemas de seguridad tienen dinámicas preocupantes en regiones como Chocó (por el tema de restitución de tierras y amenazas a dirigentes), Barraquilla (permanencia de bandas emergentes y amenazas a personeros distritales), Valle del Cauca (asesinatos por bandas emergentes), Guajira (permanencia de bandas emergentes dedicadas al tráfico de armas y droga)¹⁶, Antioquia (por el tema de restitución de tierras y la permanencia del narcotráfico) y Cundinamarca (desplazamiento de víctimas). Así mismo en Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Montes de María en cuanto persecución de líderes y restitución de tierras¹⁷.

Por último, el **diseño institucional de la Ley 975** parece insuficiente para enfrentar un historial delictivo tan voluminoso (ver hechos enunciados y confesados), lo cual hace preveer que será difícil que la Fiscalía logre hacer sus investigaciones en tan corto tiempo, y bajo parámetros que garanticen la participación de las víctimas y aseguren que la ‘verdad’ del versionado no será el único elemento probatorio al momento de la fase de juicio¹⁸.

Los retos de la Ley 975

La aplicación de la Ley de Justicia y Paz representa un proceso inédito en materia de procedimiento penal. Sin embargo, a 4 años de vigencia resulta urgente resolver o afrontar los siguientes retos:

- Comparando las cifras de víctimas registradas y las que asisten a las versiones libres, se encuentra que estas últimas solo representan un 12% del total, lo cual implica que en su mayoría las víctimas de los paramilitares están conociendo de manera parcial las dimensiones de esta verdad confesada. Se aducen razones de tipo logístico, de insuficiencia de recursos, de seguridad e inclusive de mala gestión por parte de la Fiscalía. Asumiendo uno u otro argumento, lo cierto es que esta tendencia se ha mantenido a lo largo de los tres años de funcionamiento y es un reto aún sin resolver.
- En materia de realización de versiones libres a primera vista los resultados merecen pleno reconocimiento. Sin embargo, dos asuntos merecen la atención a la hora de hacer un balance en esta materia. Primero, las versiones terminadas con confesión total de hechos (5) es un indicador bajo. Segundo, y tal como fue expuesto en el último informe de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, una buena parte de las versiones libres que se reportan como iniciadas no se continuaron debido a que la Fiscalía no tuvo elementos para acusar al postulado de ningún delito grave¹⁹.
- A partir de diversas investigaciones realizadas por el equipo periodístico del portal www.verdadabierta.com es corroborable que muchas de las versiones presentadas por mandos de los grupos paramilitares ante la Fiscalía, no han sido plenas, en muchos casos han sido calculadas para omitir hechos reales o para hacer acusaciones falsas, y en otros casos dichas confesiones parecieran tener un orden premeditado que a su vez irriga en las demás audiencias de versión libre de los miembros postulados del bloque o frente paramilitar. Sin embargo, y a pesar de ser una situación inherente a todo proceso penal, la UNJP progresivamente ha encontrado mecanismos para controlar y reducir este tipo de comportamientos. Pero sigue siendo una amenaza para el proceso.
- En materia de exclusión de postulados, y entendiendo que se trata de una decisión para nada fácil, la Fiscalía no ha tomado aún decisiones ejemplarizantes contra quienes insisten en la no confesión de hechos (a pesar de las pruebas) o contra quienes se ocultan bajo un “disfraz político” con el cual pretenden evadir su responsabilidad frente a la comisión de delitos²⁰.
- La extradición de 14 ex comandantes paramilitares que estaban rindiendo versión libre ante la Fiscalía impactó directamente el proceso y disminuyó las posibilidades de encontrar verdad, justicia y reparación para miles de víctimas de los grupos que comandaron. Si bien se trató de una decisión de tipo administrativo del Ejecutivo, basada en el cumplimiento de los requisitos constitucionales, no existió una postura in-

dependiente por parte de la Fiscalía que permitiera, al menos, identificar o enunciar los impactos de estas extradiciones para el proceso de Justicia y Paz que adelanta. Inclusive, todavía existen dudas sobre la existencia de pruebas que permitieron al gobierno tomar la decisión de realizar las extradiciones que estaban congeladas desde el 2006²¹. Si bien hoy en día se están realizando audiencias de versión libre desde los Estados Unidos, lo cierto es que estas extradiciones sí son un obstáculo para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la Ley 975²².

- A partir de la promulgación del Decreto 1290 de 2008 por el cual se establece un programa de reparación individual por vía administrativa a las víctimas del conflicto armado, a la fecha no se conoce un informe o análisis del impacto de dicho mecanismo dentro de los procesos de Justicia y Paz. Con un programa que ya está haciendo efectiva la reparación económica a las víctimas²³, la pregunta que debe hacerse es si ¿esa indemnización económica desestimulará la participación de la víctimas dentro de los procesos de Justicia y Paz?
- En materia de restitución de bienes los avances no son los mejores. La creación de Comisiones Regionales de Restitución de Bienes por parte de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación es lenta, y en muchas regiones el tema de la tierra permanece como el factor que origina problemas de seguridad y no repetición para las víctimas.
- Ante la elección de un nuevo Fiscal, la nueva administración de la Fiscalía deberá mostrar su creencia formal y real en los mecanismos de Justicia y Paz, incluyendo el sostenimiento de los componentes de política criminal y del equipo humano que han dado resultados, y el diseño de reformas graduales que permitan mejorar la gestión de la UNJP, y la credibilidad de las víctimas en estos procesos.
- Así mismo, el nuevo fiscal deberá sortear y gestionar adecuadamente los problemas que ha traído consigo la extradición de los jefes paramilitares frente a las investigaciones adelantadas contra políticos y empresarios locales. Será tarea del próximo fiscal garantizar celeridad y trámite eficaz para incluir los testimonios de estos jefes paramilitares dentro de los distintos procesos de la parapolítica e impedir retrasos y obstáculos para el inicio de nuevas investigaciones a partir de estos testimonios.
- Por último, el nuevo fiscal deberá seguir respaldando la labor de la Corte Suprema y, mantener autonomía e independencia frente a posibles presiones políticas que puedan presentarse sobre procesos contra políticos, que en su mayoría, pertenecen a partidos políticos alineados con el Gobierno Nacional.
- A 4 años de vigencia de la Ley 975, es oportuno preguntarse si este marco jurídico es suficiente para dar respuestas que vayan más allá de esclarecer casos individuales y sirvan para comprender, por ejemplo, la relación o el involucramiento de poderes económicos, políticos y sociales en todo nivel con el paramilitarismo. ¿Es necesario pensar mecanismos alternati-

vos a la vía judicial para encontrar estas respuestas? Si bien hace 4 años y sin ni siquiera probar la vía judicial era insensato hacerse tal pregunta, hoy en día el debate hay que abrirlo.

- La verdad sobre la barbarie paramilitar y guerrillera, no se puede quedar enterrada. Por ello los esfuerzos que en materia de verdad, justicia y reparación se han desarrollado en el marco de la Ley de Justicia y Paz merecen continuidad y apoyo institucional permanente.

¹ Tribunal Superior de Bogotá – Sala de Justicia y Paz. Sentencia del 19 de Marzo de 2009 en el Caso de Wilson Salazar Carrascal. Magistrado ponente Eduardo Castellanos. La sentencia fue apelada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

² La UNJP ha formulado a mayo de 2009, 93 imputaciones de cargos, en su mayoría parciales, activando los tribunales de Justicia y Paz, compuestos por Magistrados de Control de Garantías y de Conocimiento.

³ Todos los datos reseñados hacen parte de: Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Informe de Gestión a julio 15 de 2009.

⁴ Se entienden por aquellas versiones libres en que todos los delitos enunciados ya han sido confesados y por tanto dicha parte del proceso se encuentra finalizada.

⁵ Hay que advertir que los hechos enunciados son mucho mayores: 27.382 hechos en total, dentro de los cuales hay 22.130 homicidios y 1.853 desapariciones forzadas, entre otros.

⁶ Para el año 2008, la Fiscalía invirtió 27.358 millones de pesos para cumplir sus funciones en materia de Justicia y Paz. Para 2009 se busca duplicar este rubro y se tienen destinados 53.684 millones de pesos para esta materia (cifras del Departamento Nacional de Planeación, documento “*Matriz de Presupuesto Justicia y Paz*”, mayo de 2009).

⁷ Alejandro Matos, Representante de la Fundación Intermón Oxfam. Foro Internacional de Verdad, Justicia y Reparación Integral: una deuda pendiente con las mujeres víctimas de violencias. 24-25 de junio de 2009

⁸ Intervención de Camilo Bernal del Programa en Colombia del Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ, en el seminario ‘Aplicación de la Ley de Justicia y paz en Colombia: Logros y dificultades desde la perspectiva de las víctimas’. Universidad de los Andes, marzo 16 de 2009

⁹ Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado – Comisión Colombiana de Juristas. Sin Garantías del Derecho a la Justicia, agosto de 2005.

¹⁰ Ver: Policy Brief No. 1 Proyecto Usos y Abusos de la Extradición en la Lucha contra las Drogas. Área de Construcción de Paz y Postconflicto de la Fundación Ideas para la Paz, abril 20 de 2009.

¹¹ Entrevista a Camilo Bernal y Nicolás Arana del Programa en Colombia del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). Realizada el 10 de julio de 2009.

¹² Ver: “El Loro” y el primer fallo de justicia y paz. Verdad Abierta, enero 27 de 2009; “El Loro”, el primer condenado por Justicia y Paz. Verdad Abierta, marzo 19 de 2009.

¹³ Ver: Van 20 representantes de víctimas asesinados en tres años y la cifra podría dispararse. Periódico *El Tiempo*, febrero 22 de 2009

¹⁴ Decreto 3570 de 2007. Por medio del cual se crea el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005. Presidencia de la República.

¹⁵ Decimosegundo Informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia. (MAPP/OEA). 9 de febrero de 2009.

- ¹⁶ Ver: Rearme en la Guajira. Verdad Abierta, diciembre 1 de 2009; La guerra entre los “Paisas” y “Don Mario” por el control de la Guajira. Verdad Abierta, marzo 2 de 2009.
- ¹⁷ Entrevistas de FIP a diversas fuentes regionales que prefirieron el anonimato (junio- julio de 2009).
- ¹⁸ Entrevista a Camilo Bernal y Nicolás Arana del Programa en Colombia del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). Realizada el 10 de julio de 2009.
- ¹⁹ “De las 1.626 personas que iniciaron versión libre, 1.189 no continuaron con el proceso debido a que la Fiscalía General de la Nación no tenía elementos para acusarlos de ningún delito grave (al 19 de diciembre de 2007, se habían iniciado 1.057 versiones libres, de las cuales 941 se descontinuaron por la misma razón)”. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2008, febrero 19 de 2009; p. 16.
- ²⁰ Ver: Ultimátum de la Fiscalía a Baéz. Periódico *El Espectador*, julio 4 de 2009.
- ²¹ Ver: Fiscal dice que no había razones para extraditar a jefes paramilitares. Verdad Abierta, mayo 29 de 2009.
- ²² Ver: Policy Brief No. 1 Proyecto Usos y Abusos de la Extradición en la Lucha contra las Drogas. Área de Construcción de Paz y Postconflicto de la Fundación Ideas para la Paz, abril 20 de 2009.
- ²³ El 5 de julio de 2009 el gobierno entregó en Popayán (Cauca) los primeros recursos a 300 familias como parte de la reparación por vía administrativa a víctimas de violencia. Presidencia de la República – SNE, Ningún gobierno había tomado decisión de hacer reparación a las víctimas, destaca MinInterior, julio 5 de 2009.

