

# **INFORME INDICADORES Y COMPARABILIDAD DE LOS GRUPOS**

Documento Técnico GPGD/1588C-11

Bogotá, agosto de 2011



## Proyecto

Estudio para el Levantamiento de la Línea Base del Programa de Fortalecimiento de la Justicia en Colombia, con énfasis en mecanismos de justicia transicional y en el funcionamiento del sistema general de justicia y paz

### Coordinador del Proyecto

Alejandro Aponte Cardona

### Equipo principal

Alejandro David Aponte Cardona<sup>(1)</sup>  
Julia Isabel Eslava Rincón<sup>(2)</sup>  
Marino Mauricio Mejía<sup>(3)</sup>  
Jeannette Liliana Amaya<sup>(4)</sup>  
Lucía Mina Rosero<sup>5</sup>  
Juan Felipe García Arboleda<sup>(6)</sup>

### Asistentes de Investigación

Paula Bernal Blanco (Caquetá y Putumayo)  
Viviana Bohórquez Monsalve (Bogotá y Santander)  
Mabel Adriana Casas Caro (Magdalena y La Guajira)  
Ana María Cortés Villa (Córdoba y Sucre)  
Nepzón Gutiérrez Molina (Información secundaria Bogotá D.C.)  
Carlos Mejía Walker (Medellín)  
Diana Goretty Oviedo Manrique (Bogotá D.C.)  
Magaly Pabón Robayo (Pasto y Cauca)  
Stephanie Puerto García (Coordinación Operativo de Campo)  
Henry Rivera Leal (Bogotá D.C.)  
Vanessa Silva Garnica (Medellín)

---

1 . Profesor Asociado, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho.  
2 . Profesora Asociada, Pontificia Universidad Javeriana, Consultora Investigadora I, Cendex.  
3 . Profesor Instructor, Pontificia Universidad Javeriana. Consultor IV, Cendex.  
4 . Profesor Asistente, Pontificia Universidad Javeriana. Consultor IV, Cendex.  
5 . Profesora Asociada, Pontificia Universidad Javeriana, Consultora Investigadora Cendex.  
6 . Consultor Proyecto. Pontificia Universidad Javeriana. Cendex.

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>1</b>	<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b><u>METODOLOGÍA DE ESTUDIO</u></b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>EL ENFOQUE Y METODOLOGÍA GENERAL</b>	<b>16</b>
2.2.2.	LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL	17
2.2.3.	LA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS	21
2.2.4.	EL DISEÑO CUASIEXPERIMENTAL DE LA LÍNEA DE BASE	22
2.2.5.	CRITERIOS UTILIZADOS PARA LA SELECCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE CONTROL	24
2.2.6.	CONSIDERACIONES SOBRE EL DISEÑO CUASI-EXPERIMENTAL DE LA LÍNEA DE BASE	24
2.2.7.	SELECCIÓN DE LA MUESTRA Y COBERTURA	26
<b>2.2</b>	<b>ANÁLISIS DE COMPARABILIDAD DE LOS GRUPOS</b>	<b>29</b>
<b>3</b>	<b><u>CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ESTUDIADA</u></b>	<b>31</b>
<b>3.1</b>	<b>FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA TRANSICIONAL</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b><u>INDICADORES DE IMPACTO</u></b>	<b>36</b>
<b>4.1</b>	<b>ACCESO A LA REPARACIÓN</b>	<b>36</b>
4.1.1	PORCENTAJE DE VÍCTIMAS QUE HAN SOLICITADO REPARACIÓN JUDICIAL POR AÑO	37
4.1.2	PORCENTAJE DE REPARACIONES ADMINISTRATIVAS OTORGADAS POR AÑO	38
4.1.3	PORCENTAJE DE REPARACIONES JUDICIALES OTORGADAS POR AÑO	41
4.1.4	PERCEPCIÓN SOBRE LA ACCESIBILIDAD A LOS MECANISMOS DE REPARACIÓN	42
<b>4.2</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DE LA REPARACIÓN</b>	<b>54</b>
4.2.1	PERCEPCIÓN SOBRE EL ACCESO A LAS MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE REPARACIÓN	54
4.2.2	GRADO DE SATISFACCIÓN DE LAS VÍCTIMAS CON EL ACCESO Y LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN PSICOSOCIAL	55
4.2.3	GRADO DE SATISFACCIÓN DE LAS VÍCTIMAS SOBRE EL ACCESO A LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL EN JUSTICIA Y PAZ	56
<b>4.3</b>	<b>JUDICIALIZACIÓN DE LOS SUJETOS ACTIVOS DE LAS CONDUCTAS, INFORMACIÓN SOBRE LA VERDAD DE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES COMETIDOS</b>	<b>60</b>
4.3.1	PORCENTAJE ANUAL DE DESMOVILIZADOS POSTULADOS QUE HAN RENDIDO VERSIÓN LIBRE	60
4.3.2	PORCENTAJE ANUAL DE DESMOVILIZADOS POSTULADOS A LOS QUE SE LES HA FORMULADO IMPUTACIÓN	61
4.3.3	PORCENTAJE DE DESMOVILIZADOS POSTULADOS A LOS QUE SE LES HA FORMULADO CARGOS	63
4.3.4	PORCENTAJE DE DESMOVILIZADOS POSTULADOS A LOS QUE SE LES HA LEGALIZADO LA ACEPTACIÓN DE LOS CARGOS	64
4.3.5	PORCENTAJE DE POSTULADOS DESMOVILIZADOS QUE HAN PARTICIPADO EN EL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL	64
4.3.6	PORCENTAJE DE DESMOVILIZADOS POSTULADOS A LOS QUE SE HA CONDENADO EN PRIMERA INSTANCIA	65
4.3.7	PERCEPCIÓN SOBRE EL TIEMPO PROMEDIO QUE SE DURA CADA ETAPA PROCESAL EN JUSTICIA Y PAZ	65
4.3.8	PORCENTAJE ANUAL DE CADÁVERES ENCONTRADOS CON PLENA IDENTIDAD EN EL CONTEXTO DE JUSTICIA Y PAZ	69
4.3.9	PORCENTAJE ANUAL DE CUERPOS ENTREGADOS A FAMILIARES O ALLEGADOS EN EL CONTEXTO DE JUSTICIA Y PAZ	72
4.3.10	VARIACIÓN ANUAL EN EL NÚMERO DE HECHOS CONFESADOS EN JUSTICIA Y PAZ POR TIPO DELITO	74
4.3.11	PORCENTAJE ANUAL DE MECANISMOS DE BÚSQUEDA URGENTE ACTIVADOS EN DONDE SE HA ENCONTRADO A LA PERSONA VIVA	76
4.3.12	NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LAS VÍCTIMAS CON EL ACCESO Y PARTICIPACIÓN EN LAS DILIGENCIAS PROCESALES DE JUSTICIA Y PAZ	78
4.3.13	NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LAS VÍCTIMAS SOBRE EL CONOCIMIENTO DE LA VERDAD	80
4.3.14	NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LAS VÍCTIMAS CON LA REALIZACIÓN DE JUSTICIA	82
<b>4.4</b>	<b>PERSPECTIVA DIFERENCIAL DE LA POBLACIÓN (ETNIA, GÉNERO, EDAD) EN LOS PROCESOS DE VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN PROMOVIDOS DESDE LA INSTITUCIONALIDAD</b>	<b>84</b>

4.4.1	PERCEPCIÓN SOBRE LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DIFERENCIAL DE LA POBLACIÓN EN LOS PROCESOS DE VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN PROMOVIDOS DESDE LA INSTITUCIONALIDAD	84
4.5	PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ	87
4.5.1	PORCENTAJE DE PERSONAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS DE JUSTICIA Y PAZ QUE HAN SOLICITADO PROTECCIÓN Y FUERON ASESINADAS	87

## **5 INDICADORES: OBJETIVO ESPECÍFICO 89**

<b>5.1</b>	<b>APROPIACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DESARROLLADAS EN EL MARCO DE LOS PROGRAMAS PLANES Y PROYECTOS DESARROLLADOS CONJUNTAMENTE CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>89</b>
5.1.1	NÚMERO ACCIONES RELACIONADAS CON LAS ESTRATEGIAS DESARROLLADAS POR EL PROGRAMA Y QUE SE ENCUENTRAN FORMALIZADAS	89
5.1.2	NIVEL DE APROPIACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DESARROLLADAS EN EL MARCO DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN	91
<b>5.2</b>	<b>RECURSOS DE COOPERACIÓN (AOD) DIRIGIDOS AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MARCO DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL, SE ENMARCAN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN</b>	<b>96</b>
5.2.1	PROPORCIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DIRIGIDOS AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN JUSTICIA Y PAZ EN EL TOTAL DE RECURSOS DE COOPERACIÓN.	96
5.2.2	ÁREAS HACIA LAS CUALES SE HA ORIENTADO EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL RESPECTO DE LAS ÁREAS IDENTIFICADAS COMO CRÍTICAS	97
<b>5.3</b>	<b>LOS PROGRAMAS DE LAS INSTITUCIONES SOCIAS CUENTAN CON SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN FUNCIONAMIENTO Y BASADOS EN RESULTADOS</b>	<b>99</b>
5.3.1	EXISTENCIA Y COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN BASADOS EN RESULTADOS QUE FUNCIONAN EN LAS INSTITUCIONES SOCIAS	99
5.3.2	NIVEL DE APROPIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESTABLECIDOS EN MATERIA DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.	101
<b>5.4</b>	<b>ESPACIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS HACIA LAS VÍCTIMAS</b>	<b>104</b>
5.4.1	NÚMERO DE MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS A LAS VÍCTIMAS SEGÚN TIPO	104
5.4.2	PERTINENCIA Y ACCESIBILIDAD DE LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS	105
<b>5.5</b>	<b>ANÁLISIS DE SITUACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES, LAS VÍCTIMAS Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>108</b>
5.5.1	EXISTENCIA DE MECANISMOS PARA HACER ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE MANERA COORDINADA CON LAS INSTITUCIONES, LAS VÍCTIMAS Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	108
<b>5.6</b>	<b>POLÍTICAS A NIVEL NACIONAL Y LOCAL, QUE SEAN INCLUSIVAS Y QUE APUNTEN A SOLUCIONAR CAUSAS ESTRUCTURALES DEL CONFLICTO</b>	<b>110</b>
5.6.1	EXISTENCIA DE POLÍTICAS A NIVEL NACIONAL Y LOCAL QUE APUNTAN A SOLUCIONAR LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DEL CONFLICTO	110
<b>5.7</b>	<b>ESTRATEGIAS DE SALIDA DE LOS PLANES, PROGRAMAS POR PARTE DE LA COOPERACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL</b>	<b>114</b>
5.7.1	EXISTENCIA DE ESTRATEGIAS DE SALIDA PARA LOS PROGRAMAS O PROYECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	114
5.7.2	PERTINENCIA Y APLICABILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS DE SALIDA PREVISTAS	115

## **6 RESULTADO 1: FORTALECIMIENTO DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE JUSTICIA Y PAZ (CIJP) 116**

<b>6.1</b>	<b>APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA TRANSICIONAL</b>	<b>116</b>
6.1.1	TIPO DE ACCIONES PUESTAS EN MARCHA POR LA ENTIDAD PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS	116
6.1.2	PERCEPCIÓN SOBRE LA PERTINENCIA DE RECURSOS LEGALES, FINANCIEROS, HUMANOS, FÍSICOS, TECNOLÓGICOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS.	118
6.1.3	PERCEPCIÓN SOBRE LA PERTINENCIA DE LAS INICIATIVAS LLEVADAS A CABO POR LA INSTITUCIÓN PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS	121
6.1.4	NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE CAPACIDAD DE RESPONSABILIDAD PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN CONCORDANCIA CON SU MANDATO	124
6.1.5	PERCEPCIÓN SOBRE LA TOMA DE DECISIONES INFORMADAS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS	126
6.1.6	NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE LAS CAPACIDADES PARA LA GENERACIÓN Y GESTIÓN DE CONOCIMIENTOS SOBRE REFERENTES Y ESTÁNDARES EN JUSTICIA TRANSICIONAL	129
6.1.7	NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE LAS CAPACIDADES PARA LA GENERACIÓN Y GESTIÓN DE CONOCIMIENTO SOBRE ENFOQUE DIFERENCIAL	133
6.1.8	PRESUPUESTO TOTAL ANUAL ASIGNADO A ACCIONES DE JUSTICIA Y PAZ COMO PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL ASIGNADO EN MATERIA DE JUSTICIA	135

6.1.9	PRESUPUESTO ANUAL ASIGNADO A ACCIONES DE JUSTICIA Y PAZ COMO PROPORCIÓN DEL PIB ANUAL	137
6.1.10	PRESUPUESTO TOTAL ANUAL ASIGNADO A ACCIONES DE JUSTICIA Y PAZ EN CADA ENTIDAD POR VÍCTIMAS REGISTRADAS EN JUSTICIA Y PAZ	138
6.1.11	NÚMERO DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN EXISTENTES CON LAS ENTIDADES ENCARGADAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA TRANSICIONAL	139
6.1.12	PERCEPCIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LA COORDINACIÓN DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE JUSTICIA Y PAZ, POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES QUE LO INTEGRAN	140
6.1.13	NÚMERO DE INICIATIVAS PRODUCIDAS DE MANERA CONCERTADA EN EL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE JUSTICIA Y PAZ	143
6.1.14	NÚMERO DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN AL INTERIOR DE CADA INSTITUCIÓN PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS	145
6.1.15	PERCEPCIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTRA-INSTITUCIONALES	146
<b>6.2</b>	<b>RESULTADO 1. LINEA ESTRATEGICA 1: PROMOVER EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN CON INSTANCIAS AFINES A LA JUSTICIA ORDINARIA PARA POTENCIAR LAS ACCIONES EMPRENDIDAS POR LAS INSTITUCIONES COMPETENTES</b>	<b>152</b>
6.2.1	EXISTENCIA DE ESPACIOS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LOS PROGRAMAS DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA TRANSICIONAL CON LAS INSTANCIAS DE LA JUSTICIA ORDINARIA	152
6.2.2	PERCEPCIÓN DE LA EFECTIVIDAD Y PERTINENCIA DE LOS ESPACIOS COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y LA JUSTICIA ORDINARIA	155
<b>Z</b>	<b>RESULTADO 2: FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA COLOMBIANO Y EL MINISTERIO PÚBLICO</b>	<b>157</b>
<b>7.1</b>	<b>RESULTADO 2, ESTRATEGIA 1: APOYO AL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PERSECUCIÓN PENAL</b>	<b>157</b>
7.1.1	TIPO DE ACCIONES PUESTAS EN MARCHA POR LA ENTIDAD PARA EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PERSECUCIÓN PENAL NACIONAL DE CRÍMENES INTERNACIONALES	157
7.1.2	PERCEPCIÓN SOBRE LA PERTINENCIA DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD ORGANIZACIONAL PARA FACILITAR EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PERSECUCIÓN PENAL NACIONAL DE CRÍMENES INTERNACIONALES	162
7.1.3	NIVEL DE CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES PARA VINCULAR ACTORES Y MOVILIZAR RECURSOS AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN Y FUERA DE ELLA PARA LA ESTRATEGIA DE PERSECUCIÓN PENAL DE CRÍMENES INTERNACIONALES	166
7.1.4	NIVEL DE CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES PARA REALIZAR ANÁLISIS DE SITUACIÓN CON RELACIÓN AL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PERSECUCIÓN PENAL NACIONAL DE CRÍMENES INTERNACIONALES	168
7.1.5	NIVEL DE CAPACIDAD PARA FORMULAR POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON LA PERSECUCIÓN PENAL NACIONAL DE CRÍMENES INTERNACIONALES	170
7.1.6	NIVEL DE CAPACIDAD PARA PRESUPUESTAR, GESTIONAR Y EJECUTAR PLANES, PROGRAMAS O PROYECTOS ORIENTADOS AL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PERSECUCIÓN PENAL NACIONAL DE CRÍMENES INTERNACIONALES	171
7.1.7	NIVEL DE CAPACIDAD PARA HACER MONITOREO Y EVALUACIÓN A LOS PROGRAMAS Y EVALUAR SUS RESULTADOS PARA LA TOMA DE DECISIONES RESPECTO A LA PERSECUCIÓN PENAL	173
7.1.8	CAPACIDAD PARA ADELANTAR INVESTIGACIONES PENALES CON ENFOQUES INTERDISCIPLINARIOS	174
7.1.9	PROMEDIO DE VÍCTIMAS QUE DEBEN ATENDER LOS FISCALES DELEGADOS PARA JUSTICIA Y PAZ	174
7.1.10	PROMEDIO DE HECHOS CONFESADOS QUE DEBEN INVESTIGAR LOS FISCALES DELEGADOS PARA JUSTICIA Y PAZ	175
7.1.11	PROMEDIO DE HECHOS CONFESADOS QUE DEBEN INVESTIGAR LOS INVESTIGADORES DE LA UNIDAD DE JUSTICIA Y PAZ DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN	176
7.1.12	NÚMERO DE PROCESOS PENALES DE JUSTICIA Y PAZ EN LOS QUE INTERVIENEN LOS PROCURADORES DELEGADOS PARA JUSTICIA Y PAZ	176
7.1.13	PRESUPUESTO DESTINADO A INVESTIGACIÓN PENAL EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN COMO PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL ASIGNADO A INVERSIÓN POR LA ENTIDAD	177
7.1.14	PRESUPUESTO ASIGNADO A CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS DE LA DEFENSORÍA O DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN O DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ POR NÚMERO DE VÍCTIMAS EN HECHOS IMPUTADOS	179
<b>7.2</b>	<b>RESULTADO 2, ESTRATEGIA 2: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN</b>	<b>180</b>
7.2.1	EXISTENCIA DE POLÍTICAS TRASVERSALES DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL RECURSO HUMANO EN TEMAS RELEVANTES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ	180
7.2.2	PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS DE LAS DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ CAPACITADOS EN TEMAS RELACIONADOS CON ASPECTOS GENERALES DE LA PERSECUCIÓN PENAL DE CRÍMENES INTERNACIONALES	182
7.2.3	PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS DE LAS DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ CAPACITADOS EN TEMAS RELACIONADOS CON FUENTES DEL DERECHO	185

7.2.4	PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS DE LAS DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ, CAPACITADOS EN LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS O ATENCIÓN A VÍCTIMAS CON ENFOQUE DIFERENCIAL (SEGÚN EL GÉNERO, LA ETNIA Y LA EDAD)	186
7.2.5	NIVEL DE APROPIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y DE FORMACIÓN, POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS CAPACITADOS	189
7.2.6	GASTO ANUAL PER CÁPITA EN PROCESOS DE CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LAS DEPENDENCIAS DE CADA ENTIDAD ENCARGADAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ	190
<b>7.3</b>	<b>RESULTADO 2, ESTRATEGIA 3: IMPULSO A LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS JURÍDICOS PARA LA PRESERVACIÓN DE ARCHIVOS Y EL ACCESO POR PARTE DE LAS VÍCTIMAS Y FAMILIARES</b>	<b>191</b>
7.3.1	NIVEL DE CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES PARA LA PRESERVACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS ARCHIVOS RELACIONADOS CON JUSTICIA Y PAZ	191
7.3.2	EXISTENCIA DE UNA ESTRATEGIA DE ACCESO A LOS ARCHIVOS	193
7.3.3	PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS DE LAS DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ CAPACITADOS PARA LA SISTEMATIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DE ARCHIVOS	195
7.3.4	INVERSIÓN EN GESTIÓN DOCUMENTAL Y ARCHIVO EN LAS ENTIDADES ENCARGADAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ COMO PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL EN JUSTICIA Y PAZ	196
<b>7.4</b>	<b>RESULTADO 2, ESTRATEGIA 4: SISTEMAS DE INFORMACIÓN FORTALECIDOS Y AMPLIADOS, EN PARTICULAR, EL SISTEMA DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PERSECUCIÓN PENAL DE LA FGN</b>	<b>197</b>
7.4.1	NIVEL DE COBERTURA, EFECTIVIDAD Y DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE SOPORTAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON JUSTICIA Y PAZ	197
7.4.2	PRESUPUESTO ANUAL ORIENTADO AL FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMO PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LA ENTIDAD	198
\$581	199	
\$1.487	199	
\$1.626	199	
<b>7.5</b>	<b>RESULTADO 2, ESTRATEGIA 5: IMPUSO Y ASESORÍA A LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE REFORMAS INSTITUCIONALES Y OTRAS MEDIDAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA</b>	<b>200</b>
7.5.1	PROPUESTAS O INICIATIVAS PUESTAS EN CONSIDERACIÓN DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE JUSTICIA Y PAZ (CIJP)	200
<b>7.6</b>	<b>RESULTADO 2, ESTRATEGIA 6: IMPULSO AL PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS</b>	<b>201</b>
7.6.1	PORCENTAJE DE CASOS DE DESAPARICIÓN PRESUNTAMENTE FORZADA REGISTRADOS EN EL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS DESAPARECIDAS	201
7.6.2	FAMILIARES ATENDIDOS POR JORNADA DE ATENCIÓN A FAMILIARES DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA	203
7.6.3	PORCENTAJE DE CADÁVERES RECUPERADOS POR FOSA EN PROCESOS DE JUSTICIA Y PAZ	206
7.6.4	NIVEL DE APROPIACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS (PNBPD)	208
7.6.5	PRESUPUESTO ASIGNADO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA (PNBPD) EN CADA ENTIDAD RELACIONADA COMO PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL DE ENTIDADES QUE CONFORMAN EL SECTOR JUSTICIA	212
7.6.6	GASTO ANUAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS (PNBPD) EN CADA ENTIDAD POR PERSONA ENCONTRADA VIVA O MUERTA	213

## **8 RESULTADO 3: APOYO A INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD PARA VÍCTIMAS Y TESTIGOS**

**214**

### **8.1 RESULTADO 3. ESTRATEGIA 1: FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS CONSTITUIDO MEDIANTE DECRETO 1737 DE 2010**

**215**

8.1.1	TIPO DE ACCIONES PUESTAS EN MARCHA POR LA ENTIDAD PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS	215
8.1.2	PERCEPCIÓN SOBRE LA PERTINENCIA DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD ORGANIZACIONAL PARA OFRECER PROTECCIÓN Y SEGURIDAD A LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS	218
8.1.3	NIVEL DE CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES PARA VINCULAR ACTORES Y MOVILIZAR RECURSOS AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN Y FUERA DE ELLA PARA FACILITAR INICIATIVAS RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS	221
8.1.4	NIVEL DE CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES PARA REALIZAR ANÁLISIS DE SITUACIÓN RESPECTO DE LA PROTECCIÓN Y SEGURIDAD A VÍCTIMAS Y TESTIGOS	223
8.1.5	NIVEL DE CAPACIDAD PARA FORMULAR POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS	225
8.1.6	NIVEL DE CAPACIDAD PARA PRESUPUESTAR, GESTIONAR Y EJECUTAR PLANES, PROGRAMAS O PROYECTOS ORIENTADOS A GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS	227
8.1.7	NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE LAS CAPACIDADES PARA LA GENERACIÓN Y GESTIÓN DE CONOCIMIENTOS RESPECTO A LA PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS	229

8.1.8	NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE LAS CAPACIDADES PARA LA GENERACIÓN Y GESTIÓN DE CONOCIMIENTO RELACIONADAS CON LA ATENCIÓN DIFERENCIAL EN CUANTO A LA PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS	231
8.1.9	NIVEL DE CAPACIDAD PARA HACER MONITOREO Y EVALUACIÓN A LOS PROGRAMAS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS Y EVALUAR SUS RESULTADOS PARA LA TOMA DE DECISIONES	232
8.1.10	PRESUPUESTO ANUAL ASIGNADO AL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS EN CADA ENTIDAD RELACIONADA, COMO PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL ASIGNADO AL SECTOR JUSTICIA	234
<b>8.2</b>	<b>RESULTADO 3, ESTRATEGIA 2: ACOMPAÑAMIENTO A OTRAS INICIATIVAS INSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN EN MARCHA</b>	<b>235</b>
8.2.1	PROGRAMAS PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS QUE FUNCIONAN DE MANERA ARTICULADA Y CUENTAN CON ESPACIOS DE COORDINACIÓN ENTRE ELLOS	235
8.2.2	NIVEL DE ARMONIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS	235
8.2.3	GASTO POR PERSONA EN EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS COMO PROPORCIÓN DEL GASTO INCURRIDO EN EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR POR PERSONA CUBIERTA	237
<b>9</b>	<b>RESULTADO 4, ESTRATEGIA 1: FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DEL SECTOR JUSTICIA, EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA CNRR</b>	<b>238</b>
<b>9.1</b>	<b>RESULTADO 4, ESTRATEGIA 1: FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DEL SECTOR JUSTICIA, EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA CNRR</b>	<b>238</b>
9.1.1	PERCEPCIÓN SOBRE EL NIVEL DE INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DIFERENCIAL EN LA POLÍTICA DE JUSTICIA Y PAZ	238
9.1.2	TIPO DE ACCIONES PUESTAS EN MARCHA POR LA ENTIDAD PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS DERECHOS A LA VERDAD, LA JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN A LAS VÍCTIMAS EN EL MARCO DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL	246
9.1.3	PERCEPCIÓN SOBRE LA PERTINENCIA DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD ORGANIZACIONAL PARA FACILITAR EL ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	251
9.1.4	NIVEL DE CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES PARA VINCULAR ACTORES Y MOVILIZAR RECURSOS AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN Y FUERA DE ELLA	258
9.1.5	NIVEL DE CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES PARA REALIZAR ANÁLISIS DE SITUACIÓN RESPECTO DEL ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA JUSTICIA	262
9.1.6	NIVEL DE CAPACIDAD PARA FORMULAR POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON EL ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA JUSTICIA	266
9.1.7	NIVEL DE CAPACIDAD PARA PRESUPUESTAR, GESTIONAR Y EJECUTAR PLANES, PROGRAMAS O PROYECTOS ORIENTADOS A FAVORECER EL ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA JUSTICIA	273
9.1.8	NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE LAS CAPACIDADES PARA LA GENERACIÓN Y GESTIÓN DE CONOCIMIENTOS RESPECTO DE LA GARANTÍA DEL ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA JUSTICIA	276
9.1.9	NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE LAS CAPACIDADES PARA LA GENERACIÓN Y GESTIÓN DE CONOCIMIENTO RELACIONADO CON LA ATENCIÓN DIFERENCIAL PARA EL ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA JUSTICIA	278
9.1.10	NIVEL DE CAPACIDAD PARA HACER MONITOREO Y EVALUACIÓN A LOS PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA JUSTICIA	281
9.1.11	PORCENTAJE DE VÍCTIMAS QUE PARTICIPAN EN LAS ETAPAS PROCESALES EN LAS DILIGENCIAS DE JUSTICIA Y PAZ	285
9.1.12	PORCENTAJE ANUAL DE VÍCTIMAS QUE HAN RECIBIDO ASESORÍA JURÍDICA	285
9.1.13	PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS SOBRE LA CANTIDAD Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA	286
9.1.14	VALORACIÓN DEL COSTO ESTIMADO DISCRIMINADO POR CADA FASE DEL PROCESO PENAL POR VÍCTIMA REGISTRADA	287
9.1.15	MONTO ESTIMADO DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR LOS DESMOVILIZADOS POR VÍCTIMA REGISTRADA EN JUSTICIA Y PAZ	295
<b>9.2</b>	<b>ACOMPAÑAMIENTO A INICIATIVAS TENDIENTES A ESTABLECER UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS</b>	<b>295</b>
9.2.1	NÚMERO Y CARACTERÍSTICAS DE INICIATIVAS EN CURSO PARA PRESTAR ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS	295
9.2.2	GASTO PER CÁPITA EN ATENCIÓN A VÍCTIMAS REGISTRADAS EN JUSTICIA Y PAZ POR PARTE DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	296
<b>9.3</b>	<b>RESULTADO 4, ESTRATEGIA 3: FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b>	<b>297</b>
9.3.1	INVERSIÓN ANUAL ORIENTADA AL DISEÑO DE PROTOCOLOS DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS POR CADA PROTOCOLO IMPLEMENTADO	297
9.3.2	NÚMERO DE VÍCTIMAS ATENDIDAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DE VÍCTIMAS REGISTRADAS EN JUSTICIA Y PAZ	298
9.3.1	VARIACIÓN EN EL PORCENTAJE ANUAL DE VÍCTIMAS QUE CUENTAN CON REPRESENTACIÓN JUDICIAL PROVISTA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	299
9.3.2	PROMEDIO DE VÍCTIMAS QUE DEBEN APODERAR LOS REPRESENTANTES DE VÍCTIMAS DESIGNADOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	301
9.3.3	PORCENTAJE DE VÍCTIMAS CON DEFENSOR PÚBLICO QUE HAN OBTENIDO LA REPARACIÓN JUDICIAL	302
<b>9.4</b>	<b>RESULTADO 4, ESTRATEGIA 4: ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN</b>	<b>303</b>
9.4.1	NÚMERO DE MECANISMOS PARA LA ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN A VÍCTIMAS SEGÚN TIPO	303
9.4.1	VARIACIÓN EN EL PORCENTAJE ANUAL DE VÍCTIMAS QUE HAN RECIBIDO INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN	305

---

<b><u>10</u></b>	<b><u>CONCLUSIONES</u></b>	<b>308</b>
<b>10.1</b>	<b>RESPECTO DE LOS IMPACTOS EN EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS</b>	<b>308</b>
<b>10.2</b>	<b>RESPECTO DE LAS CAPACIDADES EVALUADAS</b>	<b>310</b>
<b>10.3</b>	<b>RESPECTO DE LAS ÁREAS PRIORITARIAS DE INTERVENCIÓN</b>	<b>317</b>
<b><u>11</u></b>	<b><u>RECOMENDACIONES</u></b>	<b>319</b>
<b>11.1</b>	<b>EN TÉRMINOS DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA TRANSICIONAL</b>	<b>319</b>
<b>11.2</b>	<b>APROPIACIÓN INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS</b>	<b>320</b>
<b>11.3</b>	<b>EN RELACIÓN CON EL ENFOQUE DIFERENCIAL</b>	<b>320</b>
<b>11.4</b>	<b>EN RELACIÓN CON LAS VÍCTIMAS: REPARACIÓN INTEGRAL, ACCESO A LA JUSTICIA</b>	<b>321</b>
<b>11.5</b>	<b>APOYO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>321</b>
<b>11.6</b>	<b>OTROS</b>	<b>322</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Pares de regiones intervenidas y de control.....	24
Tabla 2. Total de entrevistas a profundidad.....	26
Tabla 3. Total de entrevistas semiestructuradas por institución y territorio.....	27
Tabla 4. Total de encuestas CAPs esperadas y efectivas por institución y región .....	28
Tabla 5. Total de organizaciones para grupos focales por región .....	29
Tabla 6. Características de la población entrevistada.....	31
Tabla 7. Características de la población entrevistada por cargo .....	32
Tabla 8. Características de la población entrevistada por Institución .....	32
Tabla 9. Características de la población entrevistada por tipo de instrumento aplicado y nivel del cargo.....	33
Tabla 10. Representantes de las Organizaciones de Víctimas por discriminado por género en las Regiones. ....	34
Tabla 11. Promedio de edad de los representantes de las Organizaciones de Víctimas.....	34
Tabla 12. Número de miembros de las organizaciones y tiempo de creación .....	35
Tabla 13. Percepción sobre la accesibilidad a los mecanismos de reparación por departamento.....	44
Tabla 14. Percepción sobre la accesibilidad a los mecanismos de reparación por institución.....	52
Tabla 15. Xxx .....	66
Tabla 16. Percepción sobre la inclusión de la perspectiva diferencial de la población en los procesos de verdad, justicia y reparación promovidos desde la institucionalidad por departamento.....	85
Tabla 17. Percepción sobre la inclusión de la perspectiva diferencial de la población en los procesos de verdad, justicia y reparación promovidos desde la institucionalidad por institución.....	86
Tabla 18. Número de acciones relacionadas con las estrategias del programa que se ejecutan por departamento ...	90
Tabla 19. Nivel de apropiación de las estrategias desarrolladas en el marco de los programas de cooperación por departamento .....	93
Tabla 20. Nivel de apropiación de las estrategias desarrolladas en el marco de los programas de cooperación por institución .....	95
Tabla 21. Proporción de recursos de cooperación internacional dirigidos al fortalecimiento institucional en Justicia y Paz en el total de recursos de cooperación .....	97
Tabla 22. Nivel de apropiación de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas establecidos en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición por institución .....	102
Tabla 23. Pertinencia y accesibilidad de los mecanismos de rendición de cuentas por departamento.....	106
Tabla 24. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar los derechos de las víctimas por departamento .....	117
Tabla 25. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar los derechos de las víctimas por institución .....	118
Tabla 26. Percepción sobre la pertinencia de recursos legales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos para el cumplimiento de las responsabilidades para garantizar los derechos de las víctimas por departamento .....	120
Tabla 27. Percepción sobre la pertinencia de recursos legales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos para el cumplimiento de las responsabilidades para garantizar los derechos de las víctimas por institución.....	120
Tabla 28. Percepción sobre la pertinencia de las iniciativas llevadas a cabo por la institución para garantizar los derechos de las víctimas por departamento .....	122
Tabla 29. Percepción sobre la pertinencia de las iniciativas llevadas a cabo por la institución para garantizar los derechos de las víctimas por institución.....	123
Tabla 30. Nivel de percepción sobre capacidad de responsabilidad para la garantía de derechos de las víctimas en concordancia con su mandato por departamento .....	125
Tabla 31. Nivel de percepción sobre capacidad de responsabilidad para la garantía de derechos de las víctimas en concordancia con su mandato por institución.....	126
Tabla 32. Percepción sobre la toma de decisiones informadas para garantizar los derechos de las víctimas por departamento .....	127
Tabla 33. Percepción sobre la toma de decisiones informadas para garantizar los derechos de las víctimas por institución .....	129
Tabla 34. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos sobre referentes y estándares en Justicia transicional por departamento.....	130
Tabla 35. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos sobre referentes y estándares en Justicia transicional.....	131
Tabla 36. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento sobre enfoque diferencial por departamento .....	134

Tabla 37. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento sobre enfoque diferencial por institución.....	135
Tabla 38 . Presupuesto total anual asignado a acciones de Justicia y Paz como proporción del presupuesto total asignado en materia de justicia.....	136
Tabla 39. Presupuesto anual asignado a acciones de Justicia y Paz como proporción del PIB anual.....	137
Tabla 40. Presupuesto total anual asignado a acciones de Justicia y Paz en cada entidad por víctimas registradas en Justicia y Paz .....	139
Tabla 41. Percepción sobre la eficacia de la coordinación del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, por parte de las instituciones que lo integran por departamento .....	142
Tabla 42. Percepción sobre la eficacia de la coordinación del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, por parte de las instituciones que lo integran por institución.....	143
Tabla 43. Percepción sobre la eficacia de los mecanismos de coordinación intra-institucionales por departamento..	147
Tabla 44. Percepción sobre la eficacia de los mecanismos de coordinación intra-institucionales por institución .....	149
Tabla 45. Percepción de la efectividad y pertinencia de los espacios comunicación y coordinación entre la Justicia Transicional y la Justicia Ordinaria por departamento.....	156
Tabla 46. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales por departamento.....	158
Tabla 47. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para facilitar el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales por departamento.....	163
Tabla 48. Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella para la estrategia de persecución penal de crímenes internacionales por departamento .....	167
Tabla 49. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación con relación al desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales por departamento .....	169
Tabla 50. Presupuesto destinado a investigación penal de la Fiscalía General de la Nación como proporción del presupuesto total asignado a inversión.....	178
Tabla 51. Porcentaje de funcionarios capacitados en temas relativos a persecución penal por departamento.....	183
Tabla 52. Porcentaje de funcionarios capacitados en temas relativos a persecución penal gpor institución .....	185
Tabla 53. Porcentaje funcionarios capacitados en Justicia Transicional por departamento.....	186
Tabla 54. Porcentaje de funcionarios capacitados en enfoque diferencial por departamento .....	187
Tabla 55. Nivel de apropiación de los programas de capacitación y de formación, por parte de los funcionarios capacitados por departamento.....	189
Tabla 56. Gasto anual per cápita en procesos de capacitación de funcionarios de las dependencias de cada entidad encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz .....	190
Tabla 57. Nivel de capacidad de las instituciones para la preservación y publicidad de los archivos relacionados con Justicia y Paz por departamento.....	192
Tabla 58. Existencia de una estrategia de acceso a los archivos por departamento.....	194
Tabla 59. Inversión en gestión documental y archivo en las entidades encargadas de la implementación de la Ley de Justicia y Paz como proporción del presupuesto total en Justicia y Paz .....	196
Tabla 60. Nivel de cobertura, efectividad y desempeño de los sistemas de información que soportan la implementación de los procesos relacionados con Justicia y Paz por departamento .....	198
Tabla 61. Presupuesto anual orientado al fortalecimiento de sistemas de información como proporción del presupuesto total de la entidad.....	199
Tabla 62. Nivel de apropiación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD) por departamento .....	208
Tabla 63. Nivel de apropiación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD) por institución.....	210
Tabla 64. Presupuesto asignado a la implementación del PNB como proporción del Presupuesto anual de entidades que conforman el sector justicia.....	212
Tabla 65. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar la protección de víctimas y testigos por departamento .....	216
Tabla 66. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar la protección de víctimas y testigos por institución .....	217
Tabla 67. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para ofrecer protección y seguridad a las víctimas y testigos por departamento .....	219
Tabla 68. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para ofrecer protección y seguridad a las víctimas y testigos por institución .....	220
Tabla 69. Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella por departamento .....	222

Tabla 70. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto de la protección y seguridad a víctimas y testigos por departamento.....	224
Tabla 71. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto de la protección y seguridad a víctimas y testigos por institución .....	225
Tabla 72. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto a la protección de víctimas y testigos por departamento.....	230
Tabla 73. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto a la protección de víctimas y testigos por institución.....	231
Tabla 75. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionadas con la atención diferencial en la protección a Víctimas y Testigos por Institución .....	232
Tabla 77. Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas y evaluar sus resultados para la toma de decisiones por institución .....	233
Tabla 78. Presupuesto anual asignado al Programa de Protección a Víctimas en cada entidad relacionada, como proporción del presupuesto total asignado al sector justicia .....	234
Tabla 79. Gasto por persona en el Programa de Protección a Víctimas y Testigos como proporción del gasto incurrido en el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior por persona cubierta .....	237
Tabla 80. Percepción sobre el nivel de inclusión de la perspectiva diferencial en la Política de Justicia y Paz por departamento .....	241
Tabla 81. Percepción sobre el nivel de inclusión de la perspectiva diferencial en la Política de Justicia y Paz por institución .....	245
Tabla 82. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para facilitar el acceso a los derechos a la verdad, la justicia, reparación y no repetición a las víctimas en el marco del proceso de justicia transicional por departamento .....	247
Tabla 83. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para facilitar el acceso a los derechos a la verdad, la justicia, reparación y no repetición a las víctimas en el marco del proceso de justicia transicional por institución ....	248
Tabla 84. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para facilitar el acceso de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición por departamento .....	253
Tabla 85. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para facilitar el acceso de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición por institución .....	257
Tabla 86. Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella por departamento .....	259
Tabla 87. Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella por institución.....	260
Tabla 88. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto del acceso de las víctimas a la justicia por departamento.....	263
Tabla 89. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto del acceso de las víctimas a la justicia por institución .....	265
Tabla 90. Nivel de capacidad para formular políticas y estrategias relacionadas con el acceso de las víctimas a la justicia por departamento.....	267
Tabla 91. Nivel de capacidad para formular políticas y estrategias relacionadas con el acceso de las víctimas a la justicia por institución.....	271
Tabla 92. Nivel de capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos orientados a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia por departamento .....	274
Tabla 93. Nivel de capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos orientados a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia por institución.....	275
Tabla 94. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto de la garantía del acceso de las víctimas a la justicia por departamento.....	276
Tabla 95. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto de la garantía del acceso de las víctimas a la justicia por institución.....	277
Tabla 96. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionado con la atención diferencial para el acceso de las víctimas a la justicia por departamento .....	278
Tabla 97. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionado con la atención diferencial según características de la población (género, edad, grupo étnico) y tipo de victimización por institución .....	280
Tabla 98. Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas y evaluar sus resultados para la toma de decisiones por departamento.....	282

---

Tabla 99. Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas y evaluar sus resultados para la toma de decisiones por institución .....	283
Tabla 100. Presupuesto ejecutado en Justicia y Paz por la Fiscalía General de la Nación (millones de pesos corrientes) .....	289
Tabla 101. Estimación de costos incidente Mampuján según etapa del proceso (millones de pesos corrientes) .....	290
Tabla 102. Presupuesto ejecutado por concepto de Procuradores Judiciales (pesos corrientes) .....	291
Tabla 103. Estimación gasto ejecutado por la Defensoría del Pueblo asignado a Mampuján (pesos corrientes) .....	292
Tabla 104. Estimación ejecución presupuestal Tribunales de Justicia y Paz (millones de pesos corrientes) .....	292
Tabla 105. Estimación de costos incurridos por INPEC en relación a Justicia y Paz (pesos corrientes) .....	293
Tabla 106. Resumen costos del Incidente Reparación .....	294
Tabla 107. Valoración del costo estimado discriminado por cada fase del proceso penal por víctima registrada (postulación, versión libre, imputación, formulación y legalización de cargos, incidente de reparación, y sentencia) .....	294
Tabla 108. Gasto per cápita en atención a víctimas registradas en Justicia y Paz en la Defensoría del Pueblo .....	297
Tabla 109. Número de víctimas atendidas por la Defensoría del Pueblo como proporción del total de víctimas registradas en Justicia y Paz .....	299

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Tiempo promedio de creación de las organizaciones de víctimas en (años) .....	35
Gráfica 2 . Víctimas que han Solicitado Reparación Judicial por año .....	37
Gráfica 3. Reparaciones Administrativas Solicitadas y Otorgadas por Año .....	39
Gráfica 4. Reparaciones Administrativas Solicitadas y Otorgadas por Departamento.....	40
Gráfica 5. Reparaciones Solicitadas y Otorgadas por vía judicial.....	42
Gráfica 6. Desmovilizados Postulados que han Rendido Versión Libre.....	60
Gráfica 7. Variación Anual en el Porcentaje de Desmovilizados Postulados que han Rendido Versión Libre .....	61
Gráfica 8. Desmovilizados Postulados a los que se les ha Formulado Imputación .....	62
Gráfica 9. Variación en el Porcentaje de Desmovilizados Postulados a los que se les ha Formulado Imputación .....	63
Gráfica 10. Variación Anual en el Porcentaje de Desmovilizados Postulados a los que se les ha Formulado Cargos.....	64
Gráfica 11. Número de cadáveres encontrados y con plena identidad en el contexto de Justicia y Paz por año .....	70
Gráfica 12. Variación Anual en el Porcentaje de Cadáveres Encontrados con Plena Identidad en el Contexto de Justicia y Paz .....	70
Gráfica 13. Porcentaje de Cadáveres Encontrados con Plena Identidad en el Contexto de Justicia y Paz por Departamento 2010.....	71
Gráfica 14. Cuerpos Entregados a Familiares o Allegados en el Contexto de Justicia y Paz por año .....	72
Gráfica 15. Variación Anual en el porcentaje de Cuerpos Entregados a Familiares o Allegados en el Contexto de Justicia y Paz .....	73
Gráfica 16. Porcentaje de Cuerpos Entregados a Familiares o Allegados en el Contexto de Justicia y Paz por Departamento a Octubre de 2010.....	74
Gráfica 17. Número de Hechos Confesados en Justicia y Paz por Tipo de Delito por año .....	75
Gráfica 18. Variación Anual en el Número de Hechos Confesados en Justicia y Paz por Tipo de Delito.....	76
Gráfica 19. Mecanismos de Búsqueda Urgente Activados en Donde se ha Encontrado a la Persona Viva .....	77
Gráfica 20. Porcentaje de Mecanismos de Búsqueda Urgente Activados en Donde se ha Encontrado a la Persona Viva Departamental .....	78
Gráfica 21. Promedio de víctimas que deben atender los fiscales delegados para Justicia y Paz .....	175
Gráfica 22. Promedio de hechos confesados que deben investigar los fiscales delegados para Justicia y Paz .....	175
Gráfica 23. Promedio de hechos confesados que deben investigar los investigadores de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación .....	176
Gráfica 24. Número de Procesos Penales de Justicia y Paz en los que Intervienen los Procuradores Delegados para Justicia y Paz .....	177
Gráfica 25. Casos de Desaparición y de Desapariciones de casos Presuntamente Forzada Registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas .....	201
Gráfica 26. Casos de Desaparición Presuntamente Forzada reportados y casos registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas por departamento .....	202
Gráfica 27. Porcentaje de Casos de Desaparición Presuntamente Forzada Registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas Departamental .....	203
Gráfica 28. Núcleos Familiares Atendidos por Jornada de Atención a Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada .....	204
Gráfica 29. Promedio de Núcleos Familiares Atendidos por Jornada de Atención a Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada.....	205
Gráfica 30. Promedio de Núcleos Familiares Atendidos por Jornada de Atención a Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada Departamental.....	205
Gráfica 31. Fosas encontradas y cadáveres Recuperados por Fosa en Procesos de Justicia y Paz .....	206
Gráfica 32. Fosas encontradas y cadáveres Recuperados por Fosa en Procesos de Justicia y Paz por departamento (a octubre de 2010).....	207
Gráfica 33. Porcentaje de Cadáveres Recuperados por Fosa en Procesos de Justicia y Paz por departamento por año .....	207
Gráfica 38. Porcentaje anual de víctimas que han recibido asesoría jurídica.....	286
Gráfica 36. Víctimas que Cuentan con Representación Judicial Provista por la Defensoría del Pueblo.....	300
Gráfica 37. Variación en el porcentaje de Víctimas que Cuentan con Representación Judicial Provista por la Defensoría del Pueblo .....	301
Gráfica 39. Promedio de Víctimas que Deben Apoderar los Representantes de Víctimas Designados por la Defensoría del Pueblo .....	302
Gráfica 34. Número de atenciones en Información y Orientación a víctimas.....	306
Gráfica 35. Porcentaje Anual de acciones de información y orientación respecto al total de víctimas registradas en Justicia y Paz .....	307

## **1 INTRODUCCIÓN**

El presente informe contiene los resultados del cálculo de los indicadores relativos a la percepción de las capacidades de las instituciones responsables de la implementación de la política de Justicia Transicional así como de los indicadores de desempeño (impactos) asociados a las diversas intervenciones relacionadas con las áreas contempladas dentro del "Programa de Fortalecimiento a la Justicia del PNUD". Dichos indicadores y sus resultados derivan de los parámetros establecidos en protocolo metodológico del estudio, cuyo diseño responde a la construcción de una línea de base del Programa PNUD y a un diagnóstico de la implementación de los mecanismos de Justicia Transicional en el país para los territorios intervenidos por el programa y sus respectivos territorios de control. Se incluye adicionalmente un análisis de comparabilidad de los grupos intervenidos y de control respecto de los indicadores de percepción de capacidades.

En la perspectiva de las capacidades institucionales, el estudio toma como enfoque la metodología propuesta por el PNUD "*Capacity Assessment Methodology*" que tiene en cuenta cuatro macro-capacidades Estatales a saber: 1) coordinación y articulación institucional; 2) responsabilidad; 3) liderazgo y 4) conocimiento. Así mismo, se consideraron cinco capacidades funcionales: 1) Realizar análisis de situación (diagnósticos, identificación de problemáticas, priorización), 2) Formular Políticas y estrategias; 3) Presupuestar, gestionar y ejecutar planes y programas, 4) Monitorear y Evaluar, 5) implementación de la perspectiva diferencial. De manera transversal, se analizaron dos capacidades técnicas: 1) Sistemas de información relacionadas con la implementación de la política de Justicia Transicional y 2) Formación y capacitación del recurso humano en temas relevantes para la implementación de la política de Justicia Transicional. Finalmente, se tuvo en cuenta como parte de la capacidad la disponibilidad de recursos económicos y la relación costo eficiencia asociada a los avances de la implementación de la política de Justicia Transicional.

En el marco de dichas capacidades, se definió un conjunto de indicadores compuestos por elementos tipo lickert y sus respectivas escalas, tendientes a valorar la percepción de los funcionarios sobre el grado de desarrollo de dichas capacidades en relación con diferentes áreas de intervención relacionadas con el Programa de Fortalecimiento a la Justicia del PNUD tales como: 1) la implementación de la política, la coordinación y articulación, 3) la capacidad de respuesta en relación con la persecución penal, la búsqueda de personas desaparecidas y la conservación de archivos de memoria histórica; 4) La protección a víctimas y testigos de Justicia y Paz; 5) El acceso a la justicia para las víctimas en cuanto a información y orientación, representación judicial y participación en etapas procesales.

Desde la perspectiva de impacto, se toma como referencia los derechos a la verdad, a la Justicia, a la Reparación y las garantías de no repetición. Se construyen indicadores en algunos casos definidos como "*proxis*" en razón a la dificultad e implicaciones de "medir" el alcance de dicho derecho (por ejemplo, en el caso del derecho a la verdad o a la reparación integral).

---

En el estudio se incorporan tres fuentes de información: 1) Los funcionarios de las instituciones responsables de la implementación de la Justicia Transicional en cada uno de los territorios intervenidos y de control así como de las instancias centrales (nacionales). Se tiene en cuenta tres niveles de cargo: Directivo, Coordinación y de ejecución. 2) Representantes de organizaciones de víctimas en los territorios intervenidos y de control. 3) Fuentes secundarias de estadísticas oficiales relacionadas con resultados e impactos de implementación de la Ley de Justicia y Paz; informes de gestión institucionales; informes de rendición de cuentas y planes estratégicos.

La información fue recabada a través de diferentes técnicas tales como: entrevistas a profundidad; encuestas semiestructuradas; encuestas estructuradas de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP), matrices de sistematización y grupos focales con los representantes de organizaciones de víctimas.

El informe se encuentra estructurado en diferentes secciones así: en la primera sección se presenta la metodología diseñada para el estudio, destacándose los enfoques y conceptos claves, la selección de los grupos intervenidos y de control, la conformación de marcos muestrales y criterios de selección de la población, los instrumentos y técnicas de recolección de información; y adicionalmente un ejemplo de configuración de las capacidades, su análisis e interpretación. En la segunda sección se describen las características y cobertura de la población estudiada. En la tercera sección se despliegan los resultados obtenidos para cada indicador relacionados con impacto, objetivo específico del programa y los cuatro resultados a saber: Coordinación, capacidad de respuesta (persecución penal, búsqueda de personas desaparecidas, conservación de archivos), protección a víctimas y testigos y acceso a la justicia. Finalmente, se incluye una sección de conclusiones y recomendaciones.

## 2 METODOLOGÍA DE ESTUDIO

### 2.1 El enfoque y metodología general

Teniendo en cuenta la naturaleza del programa, cuyo objetivo específico está relacionado con el fortalecimiento de capacidades de las instituciones del sector Justicia y del Ministerio Público, el enfoque de la línea de base se fundamenta en la metodología de evaluación de capacidades desarrollada por el PNUD: “*Capacity Assessment Methodology*” y, adicionalmente, se considera la evaluación del desempeño, entendido éste en el contexto de la garantía de los derechos de las víctimas. En función de dichos derechos y capacidades, el “Programa de Fortalecimiento a la Justicia del PNUD”, ha definido unas áreas de intervención prioritarias y líneas estratégicas, que se constituyen en los resultados de la intervención prevista y convergen en el alcance del objetivo específico. Dichas áreas bien podrían ser entendidas como “subprogramas”, en la medida que su finalidad, objetivos, acciones, tiempos, recursos, instituciones intervinientes varían, pero se encuentran interrelacionadas en términos de capacidades institucionales, por lo que se constituyen en un factor de “mediación” entre las capacidades estatales existentes y los impactos. El enfoque metodológico también incorpora la denominada Gestión Basada en Resultados, así como el diseño cuasi-experimental del estudio en el diseño de la línea de base que permita a futuro establecer los impactos que pueden estar asociados a la intervención.



### 2.2.2. La capacidad institucional

La capacidad institucional se refiere a la aptitud, competencia suficiencia de los Estados y sus instituciones para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar determinados objetivos, así como también, cumplir con unas metas y resultados. Supone la combinación, sinergia e interrelación de diferentes recursos tangibles e intangibles, bien sea como medios o como resultados (UNDP, 1997). En este sentido, la "capacidad" es entendida como un factor "posibilitante" para el desempeño y, por tanto, se diferencia de éste último en cuanto la capacidad. Así entendida ésta, constituye un insumo para la realización de las funciones, el logro de objetivos, la obtención de resultados e impactos; mientras que el desempeño se relaciona con los resultados y logros alcanzados respecto de unas metas establecidas.

De esta forma, en el marco de la justicia transicional, la pregunta por la capacidad, está referida al grado en el cual las instituciones cuentan con marcos institucionales y reglas de juego claramente establecidas, al grado de formulación de políticas y estrategias, al hecho de si existe una efectiva coordinación intra e interinstitucional, si se realiza la gestión del conocimiento respecto de los mecanismos de justicia transicional y respecto del impulso real en la práctica, del enfoque diferencial; también, si las entidades asumen el mandato, cumplen las responsabilidades y realizan rendición de cuentas. De manera general se evalúa cómo estas capacidades han impactado en la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantía de no repetición para las víctimas del conflicto.

Se parte del supuesto de la existencia de una relación entre las capacidades de las instituciones responsables de implementar los mecanismos de justicia transicional y los impactos en garantía de derechos, entendidos éstos últimos como desempeño institucional. No obstante, frente a esta premisa, es importante precisar que las capacidades no necesariamente se traducen en un buen desempeño institucional, esto es, en la generación de impactos, toda vez que *"un Estado puede contar con las capacidades pero no ser efectivo si estas capacidades no son usadas en el interés de la sociedad"* (World Bank, 1997: 3). También es necesario considerar que el desempeño institucional en el marco de la justicia transicional, depende también de otros factores asociados al entorno político, económico, social o legal, que en algunos casos pueden estar fuera del control directo de las instituciones responsables de la implementación.

En general, las capacidades comprenden diversos niveles y dimensiones que actúan de manera interrelacionada y permiten dar cuenta de una visión más holística y sistémica. De manera general, podemos hacer referencia a las capacidades de *nivel macro*, es decir aquellas relacionadas con un *"entorno"*, más concretamente con el entorno político e institucional, referido a los marcos normativos o de regulación; a la definición de las responsabilidades, los niveles de competencia y de coordinación. Involucra a diversas organizaciones o capacidades de coordinación y articulación específicos, las interrelaciones y reglas de operación, entre otros factores. En este punto son cruciales por ejemplo, los

aspectos relativos a la incertidumbre jurídica o política; o los vacíos o contradicciones en términos de competencias de las diferentes agencias así como de mecanismos de coordinación. En el nivel *meso*, se conciben las capacidades a nivel *organizacional*, referidas a las políticas internas de una organización particular, sus procedimientos y funciones, a la estructura organizativa y operativa. En el nivel *micro* se hace referencia a nivel de las capacidades de las personas en cuanto a sus conocimientos, habilidades y experiencia, entre otros factores.

Las capacidades pueden ser analizadas también a partir de las macrofunciones del Estado: El arreglo institucional coordinación y articulación institucional (arreglo institucional), el liderazgo, el conocimiento y la responsabilidad.

*Coordinación y articulación institucional (arreglo institucional)* se refiere a las políticas, la legislación, las relaciones de poder, las normas que permiten la toma de decisiones, la definición de prioridades, los modos de operación y compromisos; también, a las reglas de juego de la interacción entre y a través de las instituciones responsables de la implementación de los mecanismos de justicia transicional. Por su naturaleza, las capacidades de coordinación y articulación, direccionan y condicionan la capacidad de las instituciones y, por lo tanto, su desempeño. Incluye también medidas para garantizar que los mecanismos de coordinación se establezcan y funcionen; que existan marcos uniformes para la gestión de recursos humanos, para el monitoreo y evaluación, entre otros. Las capacidades de coordinación y articulación se encuentran en el ámbito político y regulatorio, como también en ámbito organizacional.

*La responsabilidad:* Hace referencia a la comprensión de las funciones y responsabilidades de las instituciones (organizaciones) en el marco de la justicia transicional; por tanto, hace referencia a la adopción de medidas y acciones puestas en marcha para asumirlas y cumplir con sus mandatos, tales como: la creación de nuevas estructuras o dependencias, la reorganización interna en su estructura y funciones, políticas de recursos humanos, definición de nuevos perfiles y competencias de funcionarios, etc. En consecuencia, se asocia a la capacidad para planear, presupuestar, gestionar y ejecutar, así como a la capacidad instalada de recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos para responder a la demanda. Dentro de la responsabilidad se concibe también los mecanismos de rendición de cuentas a los titulares de los derechos, a los organismos de control y a la sociedad en general.

*El Liderazgo:* es la habilidad para influenciar, inspirar y motivar a las personas, a las organizaciones y a las sociedades para alcanzar e ir más allá de sus objetivos. Una característica importante de un buen liderazgo es la capacidad de anticipación (a veces capacidad de catalizar), responder y gestionar el cambio. El liderazgo no sólo se asocia con un líder individual, sino que también puede residir en una unidad del gobierno que toma la delantera en la aplicación de la reformas, sea en la administración pública, o para producir cambios estructurales en diversos ámbitos sociales. Así, el liderazgo tiene que ver con la capacidad para movilizar *stakeholders*, movilizar recursos, realizar de forma

permanente análisis de situación frente a las problemáticas y anticiparse en la identificación de riesgos y amenazas, entre otros.

*El conocimiento:* comprende la creación, absorción y difusión de información y experiencias hacia el desarrollo efectivo de soluciones relacionadas con la garantía de los derechos de las víctimas. Lo que las personas saben sustentan sus capacidades y por lo tanto el desarrollo de capacidades. Si bien el crecimiento y el intercambio de conocimiento, es principalmente impulsado a nivel del individuo, éste también puede ser estimulado a nivel de las organizaciones, por ejemplo, a través de un sistema de gestión del conocimiento o una estrategia de aprendizaje organizacional.

Siguiendo el marco propuesto por el PNUD, la capacidad institucional también tiene lugar en dos dimensiones: una técnica y una funcional. *La capacidad técnica* se refiere a la experticia en determinadas áreas relacionadas directamente con la finalidad de las organizaciones: asistencia legal, asistencia psicosocial, el ejercicio de la defensoría pública, la protección a víctimas, la investigación, la persecución penal, la identificación de cadáveres, entre otras. Por su parte, la *capacidad funcional* es transversal en los niveles antes descritos y tiene que ver más con las habilidades gerenciales relativas a la formulación, implementación o ajuste de políticas, de estrategias, programas y proyectos. Se enfoca en la perspectiva de "hacer que las cosas funcionen". Son cinco las capacidades institucionales en la dimensión funcional: 1) La capacidad para vincular o comprometer *stakeholders* y recursos; 2) la capacidad para analizar situaciones y definir una visión y un mandato; 3) la capacidad para definir políticas y estrategias; 4) la capacidad para planear, presupuestar, gestionar e implementar; 5) la capacidad para monitorear, evaluar y hacer rendición de cuentas.

En el diagrama siguiente se presenta de manera sintética un ejemplo de la configuración de la capacidad y la forma como fue configurada y valorada. Para la macro-capacidad de Coordinación y Articulación (arreglo institucional), se establecieron dos factores constitutivos de primer nivel y 7 factores constitutivos de segundo nivel. Según la especificidad del área de intervención los factores de segundo nivel podrían aumentar. Las preguntas se estructuraron de tal forma que el entrevistado da la valoración, según su percepción, al nivel más desagregado de factores constitutivos de la capacidad, para los cuales, se tuvo en cuenta la siguiente escala:

- 1: Totalmente en desacuerdo, se necesita muchísimo para mejorar (no se cumple en ninguna medida)
- 2: En desacuerdo, se requiere mucho para mejorar (rara vez se cumple)
- 3: En desacuerdo, aún es insuficiente, requiere mejoras (se cumple en algunos casos)
- 4: De acuerdo, está muy bien (se cumple mayoría de las veces)
- 5: Fuertemente de acuerdo, está excelente en esta área (siempre se cumple)

Posteriormente, se generan los puntajes hacia los otros niveles de agregación mediante el cálculo de promedios. Las agregaciones pueden ser generadas sea por departamento o

por institución. El puntaje de la capacidad más agregada se ubica en una nueva escala la cual se interpreta así:

- Nivel 1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ ): La capacidad no existe
- Nivel 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ ): No se puede generalizar ni concluir que la capacidad exista en realidad pero tampoco podemos afirmar que es inexistente. Puede interpretarse como que está mal. Se necesita muchísimo para mejorar.
- Nivel 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ ): Hay algunos avances, puede interpretarse como regular. Requiere mucho para mejorar.
- Nivel 4: La capacidad en términos generales existe pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ ). Ha avanzado bastante, puede interpretarse como que está bien pero requiere mejorar.
- Nivel 5: La capacidad está totalmente desarrollada ( $= 5$ ). Puede interpretarse como excelente, no requiere mejoras.

Aunque se encuentren percepciones que pudieron haber hecho calificaciones más o menos altas (diferentes funcionarios entrevistados, en diferentes instituciones, diferentes regiones, etc.), si el promedio final de una capacidad agregada se ubica por ejemplo en el nivel 1 (el puntaje promedio es menor a 2), se puede afirmar que la capacidad no existe.

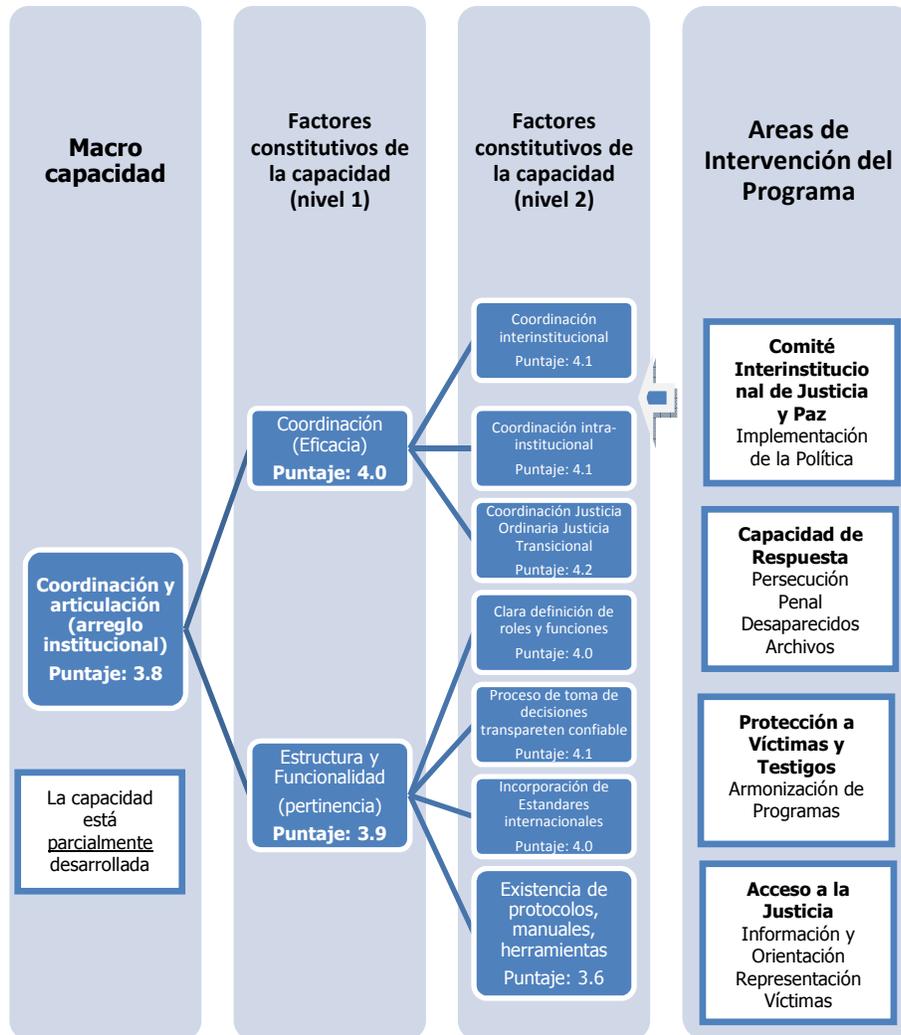
En el ejemplo, encontramos entonces que la macro-capacidad se encuentra parcialmente desarrollada (3.8), se requiere mucho para mejorar. Al identificar los diferentes factores constitutivos encontramos que la brecha se explica porque la estructura y funcionalidad organizacional es insuficiente, especialmente en lo relacionado con protocolos, manuales y herramientas se requiere mucho para mejorar.

De otra parte, en la escala establecida se consideran dos categorías adicionales:

- 1) NA (No Aplica): Cuando se considera que la capacidad no es competencia de la entidad.
- 2) NS (No sabe): Cuando se afirma no tener conocimiento sobre lo que lo que la institución realiza al respecto

En ambos casos se consideran datos válidos si en efecto, la capacidad es competencia de la entidad, toda vez que el claro conocimiento por parte de los funcionarios del mandato que tienen las entidades, de si han tomado las medidas para cumplir con el mismo y cómo lo han hecho, se constituye en la puerta de entrada de la capacidad institucional, puesto que es requisito para la apropiación. Así, estas condiciones se interpretan como problemas más estructurales de la capacidad referidas bien se al nivel de liderazgo o de responsabilidad, las cuales deben ser tenidas en cuenta como parte de los hallazgos. Así, en la presentación de los resultados se incorpora tanto el porcentaje de respuesta en NA, NS y la calificación de la capacidad. **Toda esta información a ser tenida en cuenta en futuros seguimientos o evaluaciones.**

**Diagrama 1. Ejemplo de configuración de la capacidad**



### 2.2.3. La Gestión Basada en Resultados

Dado que se prevé no sólo evaluar en el futuro el impacto del Programa (consecuencias de largo plazo), sino también los resultados (efectos en el mediano plazo), se adoptó la perspectiva de la denominada Gestión Basada en Resultados, con el fin de valorar los avances en el logro de los mismos y el cumplimiento del objetivo específico<sup>7</sup>. Esta

De acuerdo con el PNUD, "la gestión basada en resultados (GBR) es una estrategia o enfoque de gestión mediante la cual una organización se asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de resultados claramente definidos. La gestión basada en resultados provee un marco coherente para la planificación y la gestión estratégicas, al mejorar los aspectos de aprendizaje y de responsabilidad. Es también una estrategia amplia de gestión dirigida a lograr cambios importantes en el modo en que los organismos funcionan, siendo fundamental la mejora del desempeño y el logro de resultados, al definir de manera realista los resultados que se espera obtener, siguiendo el progreso hacia el

metodología presupone el levantamiento de una línea de base y mediciones posteriores para identificar los cambios desde las condiciones de la línea de base hasta el momento en que se realiza la siguiente medición (sea de seguimiento durante la ejecución o de impacto después de la intervención).

Para ello, el diseño del estudio contempló la construcción de una batería de indicadores cualitativos y cuantitativos relacionados con las capacidades institucionales según las áreas de intervención del programa y los impactos en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición<sup>8</sup>.

Teniendo en cuenta que algunas intervenciones del Programa se iniciaron en el año 2008 sin que aún se hubiese especificado la línea de base del programa, fue necesario realizar una reconstrucción o estimación aproximada para aquellos indicadores relacionados con dichas intervenciones a través de la revisión de información secundaria y de percepciones de cambio recabadas de forma directa con las fuentes primarias.

#### 2.2.4. El diseño cuasiexperimental de la línea de base

Se desarrolla un estudio cuasi-experimental, que tuvo en cuenta las regiones priorizadas y otras regiones de características similares como grupos de control, a fin de establecer a posteriori los resultados directamente atribuibles al programa y a las externalidades, desde la perspectiva institucional.

El método cuasi-experimental es no aleatorio y se aplica cuando no es posible crear grupos intervenidos y no intervenidos de manera aleatoria, en tanto no es posible (ni ético) excluir o negar el derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación ni excluir al Estado de su obligación. Por lo general, este método se aplica después de la intervención y supone la aplicación de técnicas que permiten generar grupos de comparación similares al grupo de tratamiento, por lo menos **en las características observadas**. En el caso específico del programa, tales características estarían referidas a:

- a) Las **capacidades** de las instituciones a nivel nacional, departamental y municipal con competencia en la garantía de los derechos de las víctimas; y
- b) en términos de los impactos del **goce efectivo de derechos de las víctimas de la violencia**.

Dado que el propósito es generar regiones de comparación respecto de esas características las cuales deben ser semejantes al grupo de tratamiento, exige la aplicación de controles estadísticos para abordar las diferencias entre ambos grupos y el uso de técnicas de pareo así como aplicar técnicas para el control de sesgos tales como:

---

logro de los resultados esperados, integrando las lecciones aprendidas en las decisiones de gerencia y presentando informes sobre el desempeño”.

<sup>8</sup>. La descripción completa de la batería de indicadores y sus resultados se encuentra contenida en el documento técnico 1588B-11 “Informe Indicadores y comparabilidad de los grupos”.

- a) El sesgo de selección: derivado del hecho que las regiones intervenidas y de control no se seleccionan aleatoriamente y que la existencia de heterogeneidad regional en diversos aspectos puede modificar a futuro las atribuciones de los efectos o impactos.
- b) El sesgo debido al "nivel de participación en el programa": derivado del hecho que las regiones beneficiarias participen de forma diferenciada en el programa, es decir que todas las intervenciones o acciones previstas no se lleven a cabo en un territorio, o se lleven a cabo con diferentes niveles de intervención (tiempo y recursos)
- c) El sesgo debido a factores no observables: relacionados con aquellas intervenciones o acciones que suponen coordinación institucional y/o voluntad política, compromiso institucional efectivo para asumir sus responsabilidades en el programa. Desde el punto de vista de las víctimas, podría tenerse como factores no observables aquellos relacionados con su decisión de "no demandar" los servicios de justicia (sea por temor, desconfianza en las instituciones, accesibilidad, falta de información, etc.).

Estos sesgos podrán ser controlados (mas no eliminados) mediante la aplicación de técnicas estadísticas de "emparejamiento" entre el grupo intervenido y de control para las variables observables y algunas variables instrumentales.

Bajo estas consideraciones, se propone aplicar el **Método de pareo o controles contruidos**, para obtener grupos de comparación con base en las variables observadas, que correspondan de la forma más ideal a las regiones intervenidas. La correspondencia se establecerá a través de la "puntuación a la propensión", tomando en cuenta características observadas similares y teniendo en cuenta la probabilidad que tendrían de participar en el programa.

De igual forma, se podrá considerar la utilización de **Variables instrumentales o de control estadístico** (como por ejemplo aquellas referidas al acceso de las víctimas al sistema de justicia transicional y la garantía de los derechos) incorporando información de todo el país y discriminada por región, para establecer la variación exógena de los resultados atribuibles al programa, teniendo en cuenta que los territorios intervenidos no fueron seleccionados de manera aleatoria sino intencional.

Para aquellos resultados del programa que tienen una cobertura nacional, donde no aplica la selección de un grupo control, se plantea el método de **comparaciones reflexivas**, en las cuales se tendrá la información de la línea de base y la encuesta de seguimiento posterior, entre las que se podrá realizar comparaciones en el cambio de los indicadores de resultado.

Se considera que, a futuro, cuando se realice la evaluación de impacto será posible también aplicar el método de **diferencia en las diferencias**, para atribuir y cuantificar los impactos en aquellas intervenciones en las que se ha construido un grupo control y ha

sido posible hacer mediciones de línea base antes de la intervención y después de la intervención.

### 2.2.5. Criterios utilizados para la selección de los territorios de control

Para cada uno de los territorios intervenidos por el programa, se realiza la selección de departamentos de control, teniendo en cuenta diversas características de similitud, tales como: cercanía geográfica a las regiones intervenidas, dinámica del conflicto, proporción de víctimas dentro de la población total, proporción de víctimas que han solicitado reparación administrativa, proporción de indígenas y afrodescendientes respecto a la población mayor de 12 años de edad, presencia institucional de las entidades vinculadas similar a la de las regiones intervenidas, y presencia de organizaciones de víctimas y donde el programa complementario de PNUD de convivencia esté realizando trabajo de fortalecimiento.

Con base en los anteriores criterios, se propusieron las siguientes regiones de control asociadas a cada región intervenida:

**Tabla 1. Pares de regiones intervenidas y de control**

Región Intervenida	Región de Control
Antioquia (Urabá Antioqueño)	Santander (Provincia de Vélez)
Magdalena	La Guajira
Nariño	Cauca
Putumayo	Caquetá
Córdoba	Sucre

### 2.2.6. Consideraciones sobre el diseño cuasi-experimental de la línea de base

Partiendo de que la selección de los territorios intervenidos obedece en parte a las condiciones de victimización, demanda de justicia y en parte a decisiones políticas, se infiere para el diseño de la propuesta, a partir de los objetivos y resultados del programa, algunos criterios que permitan establecer la "elegibilidad" y poder encontrar los territorios de control, bajo el entendimiento que éstos deben tener características similares a los intervenidos pero difieren en que *este programa no realiza ningún tipo de acciones en ellos, respecto de las características observables.*

Diversas son las consideraciones a tener en cuenta para dicha selección:

- 1) La naturaleza del "problema", en la perspectiva de impacto, está referida a las víctimas y el goce efectivo de sus derechos. El acceso al goce efectivo de tales derechos no puede ser negado ni restringido, por lo que es de suponerse que, aunque ciertos territorios no cuenten con la intervención objeto de evaluación que suponen el fortalecimiento de las capacidades institucionales en este sentido, sí

realizan acciones e intervenciones para garantizar los derechos. Es posible que otros territorios cuenten con apoyos externos de otras fuentes de cooperación o iniciativas del mismo Estado o Gobierno Local, para favorecer esos derechos e incluso se vean influenciados por las estrategias de carácter nacional que implementa el propio programa.

- 2) El programa tiene proyectos que intervienen con estrategias institucionales y de corte político, legislativo o programático, a nivel nacional, o bien acciones que tienden a fortalecer a las instituciones del orden nacional a nivel central. Lo que supone que su adopción, apropiación e implementación o deberían verse reflejadas en todo el país. Así las cosas, para dichas intervenciones (estrategias o proyectos específicos), no cabría establecer "territorios de control". En este caso lo que podría ser analizado serían las diferencias existentes entre regiones (intervenidas y no) respecto del avance en el alcance de los resultados pero no se podría establecer una relación de causalidad respecto del programa.
- 3) Para algunos proyectos que tienen acciones de cobertura nacional y además en las regiones intervenidas, tampoco es posible considerar la identificación de "territorios de control" toda vez que, por vía de la intervención nacional, todos los departamentos del país serían susceptibles de dichas intervenciones.
- 4) Existen regiones que por las mismas iniciativas gubernamentales u otras de cooperación tienen acciones o intervenciones especiales, como lo son por ejemplo los Centros Piloto de Atención a Víctimas de la CNRR, o las transmisiones que ya se vienen haciendo en diferentes regiones (Ej.: Santander); Así como la oferta institucional existente vinculada al tema de justicia transicional (CNRR, CNR, Fiscalías de Justicia y Paz, Procuradurías judiciales, DP, CNBPD, entre otros) que por sus competencias desarrollan acciones tendientes a favorecer el acceso y que muchas de ellas cubren uno más de un departamentos, hacen especialmente difícil y complejo poder identificar "REGIONES DE CONTROL-PUROS", con características "SIMILARES" a los intervenidos.
- 5) Existen intervenciones dirigidas exclusivamente a las regiones intervenidas y serían éstas las que harían factible considerar la identificación de los "territorios de control", puesto que tendrían factores de diferenciación respecto a otras regiones del país.

Bajo estas consideraciones y atendiendo al hecho que el grupo control de comparación presupone la no intervención, se estima que uno de los criterios que posteriormente permitiría la comparación entre los grupos, son las intervenciones que de manera específica y particular están dirigidas a las regiones intervenidas. Tal es el caso de: 1) Asistencia Psicosocial a Víctimas y 2) Estrategias de participación de las víctimas en las etapas procesales. En el primer caso, se prevé la creación de planes pilotos de implementación en las regiones intervenidas y en el segundo, se tienen tres líneas de

acción que son la coordinación entre fiscalía y defensoría en las regiones, las transmisiones satelitales de versiones libres en corregimientos y veredas distantes de las cabeceras y asistencia psicológica y médica a familiares de víctimas de desaparición forzada.

Adicionalmente, se identifican otras líneas de acción del programa con direccionamiento específico hacia los municipios como son: 1) La creación de salas para la atención a víctimas con el servicio desde el punto de vista psicojurídico; 2) La representación judicial de las víctimas con la contratación de representantes judiciales de víctimas y la articulación entre procuradores judiciales y defensores, 3) La visibilización de las víctimas a nivel territorial y especialmente lo relativo al tema de la desaparición forzada en cuanto a la detección de debilidades, fortalezas, definición de prioridades para prevención y respuesta entre otros factores. Estos aspectos serían los que podrían establecer diferencias entre los territorios en términos de capacidad institucional (desde el punto de vista de los resultados) y en el largo plazo del goce efectivo de derechos de las víctimas (desde el punto de vista del impacto).

Los problemas de atribución de resultados se abordaron a través de los siguientes presupuestos: el diseño contrafactual de la línea de base (definición de territorios de control); la construcción de indicadores derivados de la cadena de valor del programa teniendo en cuenta el impacto, el objetivo específico y los resultados; variables de control de la temporalidad de los valores de línea base, el uso de métodos cualitativos y cuantitativos, la cobertura y especificidad de las intervenciones. No obstante, estos problemas de atribución deberán ser tenidos en cuenta para la evaluación de impacto, considerando la especificidad de las intervenciones que son atribuibles al Programa.

### 2.2.7. Selección de la muestra y cobertura

Las entrevistas a profundidad se realizaron a funcionarios de nivel directivo y otros que por las características de su cargo ameritaban el abordaje a profundidad, específicamente en las ciudades de Bogotá y Medellín tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Total de entrevistas a profundidad**

Institución	Cargo	Medellín (Antioquia)	Bogotá D.C	Total
<b>Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional</b>	Coordinador del grupo de Caracterización de la subdirección de la Atención a víctimas		1	1
<b>Agencias de Cooperación</b>	Oficiales de Programa		4	4
<b>Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas</b>	Coordinador Nacional		1	1
<b>Consejo Superior de la Judicatura</b>	Magistrado con funciones de control de garantías	1		1
	Magistrado Sala de Conocimiento		1	1
	Presidente Sala Administrativa		1	1

Institución	Cargo	Medellín (Antioquia)	Bogotá D.C	Total
<b>Defensoría del Pueblo</b>	Coordinación Unidad Nacional de Atención a Víctimas		1	1
<b>Fiscalía General de la Nación</b>	Coordinación de la Unidad de Justicia y Paz sede nacional		1	1
	Fiscal apoyo de la Unidad de Justicia y Paz sede nacional		1	1
	Profesional especializado grado 1 de la Unidad de Justicia y Paz sede nacional		1	1
<b>Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses</b>	Coordinación nacional de red nacional de NN y búsqueda de personas desaparecidas		1	1
<b>Ministerio del Interior y de Justicia</b>	Dirección del Programa de protección para víctimas y testigos en el marco de la Ley 975/2005		1	1
	Dirección de Justicia Transicional		1	1
<b>Procuraduría General de la Nación</b>	Coordinación Centro Único de Atención a Víctimas		1	1
	Coordinación de Procuradores penales en Justicia Y Paz		1	1
	Coordinador del Centro Único de Atención a Víctimas		1	1
<b>Total</b>		<b>1</b>	<b>17</b>	<b>18</b>

Se previó además la realización de entrevistas a profundidad a la dirección de la CNRR y en la Policía Nacional al responsable del programa de Protección a Víctimas y Testigos. En ambos casos, después de varios intentos de contacto y concertación con la gestión directa del PNUD y de la Universidad Javeriana, no hubo disponibilidad para el suministro de información.

Por otra parte, se realizaron un total de 24 entrevistas semiestructuradas a en los niveles de coordinación de programas o dependencias a nivel nacional y departamental dentro de las entidades involucradas, tal como se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 3. Total de entrevistas semiestructuradas por institución y territorio**

Institución	Cargo	Intervenidos					Interv Nacional	Controles					Total
		Putumayo	Nariño	Córdoba	Magdalena	Antioquia		Caquetá	Cauca	Sucre	Guajira	Santander	
		Mocoa	Pasto	Montería	Santa Marta	Medellín	Bogotá	Florencia	Popayán	Sincelejo	Riohacha	B/manga	
<b>Defensoría del Pueblo</b>	Asesora dupla psicojurídica				1								1
	Defensor Público Administrativo										1		1
	Coordinador Regional Defensoría	1	1	1		1		1	1			1	7
<b>Fiscalía General de la Nación</b>	Fiscal Seccional Unidad de Justicia y Paz		1	1	1			1	1	1		1	7
	Coordinadora Grupo de Identificación CTI					1							1
	Fiscal Seccional apoyo	1									1		2
	Investigador Criminalística VII					1							1
<b>Instituto Nal.</b>	Director Regional Noroccidente					1							1

Institución	Cargo	Intervenidos					Interv Nacional	Controles					Total	
		Putumayo	Nariño	Córdoba	Magdalena	Antioquia		Caquetá	Cauca	Sucre	Guajira	Santander		
		Mocoa	Pasto	Montería	Santa Marta	Medellín		Bogotá	Florencia	Popayán	Sincelejo	Riohacha		B/manga
Medicina Legal	Director Seccional Antioquia					1								1
Ministerio del Interior y de Justicia	Asesora Dirección de Justicia Transicional						1							1
Vicepresidencia de la República	Programa de Derechos Humanos ()						1							1
<b>Total</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>24</b>

Las encuestas de Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAP), para las cuales se tenía un marco muestral estructurado de los actores en cada una de las instituciones, se realizaron sobre una muestra representativa de actores según institución y tipo de territorio. El tamaño de muestra se estableció mediante un diseño de muestreo aleatorio simple ajustado para diseños de conglomerados en cada uno de los departamentos con base en el número de actores establecidos en el marco muestral. Se obtuvo un total de 105 encuestas de las 110 esperadas, lo cual indica que no fue posible realizar 5 de las encuestas previstas, debido a dificultades en el acceso a las personas (rechazo de la encuesta, falta de tiempo, vacaciones, entre otras).

**Tabla 4. Total de encuestas CAPs esperadas y efectivas por institución y región**

Tipo de territorio	Región	Municipio	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación		Consejo Superior de la Judicatura		Defensoría del Pueblo		Fiscalía General de la Nación		Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses		Personería		Procuraduría General de la Nación		Total	
			Esperadas	Efectivas	Esperadas	Efectivas	Esperadas	Efectivas	Esperadas	Efectivas	Esperadas	Efectivas	Esperadas	Efectivas	Esperadas	Efectivas	Esperadas	Efectivas
Intervenido	Putumayo	Mocoa	1	1			5	5	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10
	Nariño	Pasto	1	1			2	3	1	1	1	1	2				7	8
	Córdoba	Montería					3	3	1	1	1	1	1	2	2		8	7
	Magdalena	Santa Marta		1			3	1	2	2	1	1	1	1	1	1	8	7
	Antioquia	Medellín	1	1	1	1	7	7	6	6	1		2	2	4	4	22	21
Intervenido Nivel Central	Bogotá	Bogotá	1	1			9	9		7		2		1		2	24	22
Control	Caquetá	Florencia					2	1	1	1	1	1	1				5	4
	Cauca	Popayán		1			2	2	1	1	1	1	1				5	6
	Sucre	Sincelejo	1	1			2	2	1	1	1	1	1				6	6
	Guajira	Riohacha					2		1	1	1	1	1		1		5	4
	Santander	B/manga	1				4	5	2	3	1	1	1	1	2	1	11	11
<b>Total</b>			<b>6</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>41</b>	<b>38</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>110</b>	<b>105</b>

La selección de las organizaciones de víctimas para aplicación de grupos focales fue realizada con base en un marco muestral, consolidado con base en la información proporcionada por el PNUD y los listados de instituciones recogidos en campo en los

departamentos en los cuales no se contaba con esta información. Mediante un procedimiento aleatorio, se realizó la selección de las organizaciones que participarían en los grupos focales.

**Tabla 5. Total de organizaciones para grupos focales por región**

Territorio	Región	Nro. Organizaciones
Intervenidos	Putumayo	9
	Nariño	11
	Córdoba	10
	Magdalena	12
	Antioquia	10
Control	Caquetá	12
	Cauca	10
	Sucre	5
	Guajira	7
	Santander	8
<b>Total</b>		<b>94</b>

Como se observa en la tabla, en algunos departamentos no fue posible obtener el total esperado de 11 organizaciones, debido a varios factores: 1) Temores de las organizaciones de víctimas (amenazas); 2) Universo de organizaciones inferior al marco muestral inicial; 4) Inasistencia.

## 2.2 Análisis de comparabilidad de los grupos

Con el fin de identificar diferencias significativas de los grupos intervenidos y de control por cada una de las variables que identifican la percepción de los actores sobre las capacidades de la institución, se realizó un análisis preliminar sobre el nivel de respuestas efectivas de puntuaciones de escala entre 1 y 5, y el total de casos de respuesta "No Aplica" o "No sabe" teniendo en cuenta sí, en efecto, a las entidades, de acuerdo con los mandatos existentes les competía contar o no con dicha capacidad específica.

Algunos indicadores, especialmente los asociados con protección a víctimas y testigos así como con el programa de búsqueda de desaparecidos, tienen un alto nivel de respuestas NA o NS. Esto debido a que en proceso mismo de investigación se utilizó una pregunta de filtro para indagar si los funcionarios conocían o no el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de Justicia y Paz y el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Por este motivo, y teniendo en cuenta que considerar solamente los valores de escala para términos comparativos entre territorios intervenidos y de control produce una reducción significativa de la muestra inicial, se decidió aplicar la prueba exacta de Fisher en lugar de pruebas de diferencia de valores promedios de escalas.

---

Esta prueba tiene la ventaja que relaja los supuestos que subyacen en la aplicación de la prueba tradicional de asociación  $\chi^2$  y tiene mayor flexibilidad respecto al tamaño de muestra utilizado para efectos comparativos. Esta prueba, originalmente planteada para tablas  $2 \times 2$ , fue generalizado a tablas  $r \times c$  por medio del método search-tree clipping basado en las ideas de Mehta & Patel<sup>9</sup>.

El valor  $p$  asociado a la prueba indica la probabilidad de obtener una diferencia entre los grupos mayor o igual a la observada, bajo la hipótesis nula de independencia. Si esta probabilidad es pequeña ( $p < 0.05$ ) se deberá rechazar la hipótesis de partida y deberemos asumir que las dos variables no son independientes, sino que están asociadas. En caso contrario, se dirá que no existe evidencia estadística de asociación entre ambas variables.

En este caso específico, las dos variables que se evalúan son: (1) una variable dicotómica que identifica si el respondiente corresponde a un territorio intervenido o de control, y (2) una variable de cinco categorías que indica la respuesta proporcionada acerca del indicador bajo evaluación. Esta segunda variable de capacidad se construyó de la siguiente manera:

1. No hay evidencia de la capacidad o la evidencia de la capacidad es anecdótica.
2. La capacidad está parcialmente desarrollada
3. La capacidad está totalmente desarrollada o existe pero no es completa
4. La persona respondió que la capacidad no le aplicaba (NA) aún cuando el indicador fuese competencia y responsabilidad de la entidad, o respondió que no sabía sobre el tema específico (NS).

---

<sup>9</sup>. Mehta, C. R. & Patel, N. R. (1983). A network algorithm for performing Fisher's exact test in  $r \times c$  contingency tables. *Journal of the American Statistical Association* 78: 427 - 434.

### 3 CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ESTUDIADA

#### 3.1 **Funcionarios y servidores públicos en las instituciones responsables de la implementación de la política de Justicia Transicional**

Como se observa en la tabla siguiente, el número de funcionarios y servidores públicos encuestados y entrevistados es mayor en la ciudad de Bogotá, que consolida la perspectiva nacional de las capacidades institucionales, donde se ubican las direcciones principales y jefaturas nacionales de los diferentes programas y dependencias de las entidades responsables de la implementación de la política de Justicia Transicional.

En cuanto a las regiones intervenidas y de control, encontramos en primer lugar al Departamento de Antioquia, seguido de Santander. La menor participación de funcionarios se encuentra en los departamentos de Cauca, Córdoba y Sucre. Se precisa sin embargo que dicha participación se corresponde con la presencia institucional relacionada a la implementación de la política de Justicia Transicional.

El 61% de las personas entrevistadas son hombres y el 39% mujeres, por región, se destaca Caquetá y Santander con nula o escasa participación de mujeres en los cargos seleccionados. Magdalena y Antioquia por el contrario, registran proporciones más altas de mujeres respecto a los demás departamentos.

Los funcionarios y servidores públicos entrevistados, en promedio total tienen 6 años de permanencia en sus cargos, con diferencias por regiones. Así, en Nariño, Caquetá y Cauca tienen el mayor número de años en promedio, mientras que Antioquia y Magdalena el promedio es más bajo (3 años).

**Tabla 6. Características de la población entrevistada**

Tipo de Región	Departamento	Mujeres		Hombres		Total		Tiempo promedio en el cargo	
		No.	%	No.	%	No.	%	Años	Meses
Intervenido	Antioquia	15	56%	12	44%	27	18%	3	5
Control	Santander	1	8%	12	92%	13	9%	8	6
Intervenido	Córdoba	3	33%	6	67%	9	6%	5	5
Control	Sucre	3	43%	4	57%	7	4%	5	3
Intervenido	Magdalena	6	67%	3	33%	9	6%	3	4
Control	La Guajira	3	50%	3	50%	6	5%	5	6
Intervenido	Nariño	4	40%	6	60%	10	7%	10	4
Control	Cauca	3	38%	5	63%	8	5%	9	6
Intervenido	Putumayo	4	36%	7	64%	11	7%	5	5
Control	Caquetá	0	0%	6	100%	6	4%	10	4
Nacional	Bogotá D.C	15	36%	27	64%	42	28%	5	5
<b>Total General</b>		<b>57</b>	<b>39%</b>	<b>91</b>	<b>61%</b>	<b>148</b>	<b>100%</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

Los cargos de Fiscales, Coordinadores Centrales y Dupla Psicojurídica están distribuidos sin mayores diferencias entre hombres y mujeres. Los Coordinadores Regionales, Defensores, cargos Directivos, Investigadores del CTI, Medicina Legal, Personeros y Procuradores, son en su mayoría hombres, en contraste los cargos de Gobierno están a cargo en mayor medida por mujeres.

El promedio de tiempo en los cargos desempeñados es 6 años y 5 meses. Los Coordinadores Centrales y Procuradores evidencian el menor promedio de tiempo en 3 años y medio aproximadamente, entretanto los coordinadores regionales, funcionarios de Medicina Legal e Investigadores del CTI tienen promedios entre 11 y 13 años y medio.

**Tabla 7. Características de la población entrevistada por cargo**

Cargo del Funcionario	Mujer		Hombre		Total		Promedio de Tiempo en el cargo	
	No.	%	No.	%	No.	%	Años	Meses
Dirección Nacional Gobierno (MIJ, Acción Social, Presidencia)	4	80%	1	20%	5	3%	3	5
Dirección Nacional Fiscalía y Ministerio Público			2	100%	2	1%	0	4
Consejo Superior de la Judicatura (Magistrados y auxiliares)			4	100%	4	3%	3	5
Coordinadores Centrales de Programas (Defensoría, Procuraduría, Fiscalía)	4	50%	4	50%	8	5%	2	4
Coordinadores Regionales / Seccionales (Defensoría, Fiscalía)	3	20%	12	80%	15	10%	12	5
Fiscales de Justicia y Paz	13	46%	15	54%	28	19%	7	5
Medicina Legal	1	25%	3	75%	4	3%	13	6
Defensores representantes de víctimas	15	39%	23	61%	38	26%	4	6
Duplas Psicojurídicas	5	56%	4	44%	9	6%	2	4
Investigadores CTI	2	25%	6	75%	8	5%	11	4
Personeros	5	42%	7	58%	12	8%	6	3
Procuradores	5	33%	10	67%	15	10%	3	6
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>39%</b>	<b>91</b>	<b>61%</b>	<b>148</b>	<b>100%</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

**Tabla 8. Características de la población entrevistada por Institución**

Institución	Mujer	Mujer %	Hombre	Hombre %	Total	Promedio de Tiempo	
						Años	Meses
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional			1	100%	1	1	11
Agencias de Cooperación	3	75%	1	25%	4	3	4
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas			1	100%	1		
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	3	43%	4	57%	7	3	4
Consejo Superior de la Judicatura			4	100%	4	3	5
Defensoría del Pueblo	21	44%	27	56%	48	4	5
Fiscalía General de la Nación	15	39%	23	61%	38	8	4
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	2	17%	10	83%	12	15	6

Institución	Mujer	Mujer %	Hombre	Hombre %	Total	Promedio de Tiempo	
						Años	Meses
Ministerio del Interior y de Justicia	1	33%	2	67%	3		4
Personería	6	46%	7	54%	13	6	4
Procuraduría General de la Nación	5	31%	11	69%	16	3	6
Vicepresidencia de la República	1	100%			1	5	6
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>39%</b>	<b>91</b>	<b>61%</b>	<b>148</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

Teniendo en cuenta el tipo de instrumento aplicado para la recolección de información, se encuentra el mayor número de hombres en las entrevistas a profundidad, las cuales estaban dirigidas principalmente a los cargos de nivel directivo, mientras que en las encuestas semi-estructuradas y CAPs la participación de mujeres es mayor, aunque predominan en todos los casos los funcionarios de género masculino. Los funcionarios en cargos operativos y de coordinación, cuentan con más tiempo en promedio en el cargo ocupado, mientras que en los cargos directivos el tiempo está alrededor de 2 años y 3 meses.

**Tabla 9. Características de la población entrevistada por tipo de instrumento aplicado y nivel del cargo**

Instrumento y cargo	Mujeres		Hombres		Total		Tiempo en el cargo	
	No.	%	No.	%	No.	%	Años	Meses
Profundidad (Cargos de nivel directivo nacional)	4	21%	15	79%	19	13%	2	3
Semiestructurada (cargos de coordinación nacional y regional)	10	42%	14	58%	24	16%	6	4
CAP (cargos de nivel operativo/ejecución)	43	41%	62	59%	105	71%	6	5
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>39%</b>	<b>91</b>	<b>61%</b>	<b>148</b>	<b>100%</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

### 3.2 Organizaciones de Víctimas

De los grupos focales realizados con los representantes de las 94 organizaciones de víctimas en las diferentes regiones del país, en general se evidencia una presencia casi equitativa de hombres y mujeres. Sin embargo, algunas regiones presentaron diferencias muy marcadas. Las organizaciones de víctimas en Antioquia están en un 90% en Nariño el porcentaje de mujeres fue de 62% y en Santander del 67%. Se refleja en las regiones seleccionadas de la Costa Atlántica un predominio en el liderazgo de los hombres en las organizaciones, particularmente en el caso de Córdoba (100%) y la Guajira (71.43%).

En Sucre no se obtuvo datos de caracterización de la población, ya que los participantes no se identificaron por razones de seguridad y solicitaron expresamente no registrar ni dar cuenta de ninguna característica personal o individual.

**Tabla 10. Representantes de las Organizaciones de Víctimas por discriminado por género en las Regiones.**

Región	Mujer	Mujer %	Hombre	Hombre %	No Reporta	No Reporta %	Total
Antioquia	9	90%	1	10%			10
Caquetá	3	33%	7	67%	2	17%	12
Cauca	7	64%	3	27%			10
Córdoba	1		11	100%			12
Guajira	2	29%	5	71%			7
Magdalena	5	36%	6	64%	1	8%	12
Nariño	8	62%	5	38%			13
Putumayo	4	50%	5	50%			9
Santander	6	67%	3	33%			9
Sucre					5	100%	5
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>46%</b>	<b>46</b>	<b>49%</b>	<b>8</b>	<b>8%</b>	<b>99</b>

Fuente: Cálculo Cendex

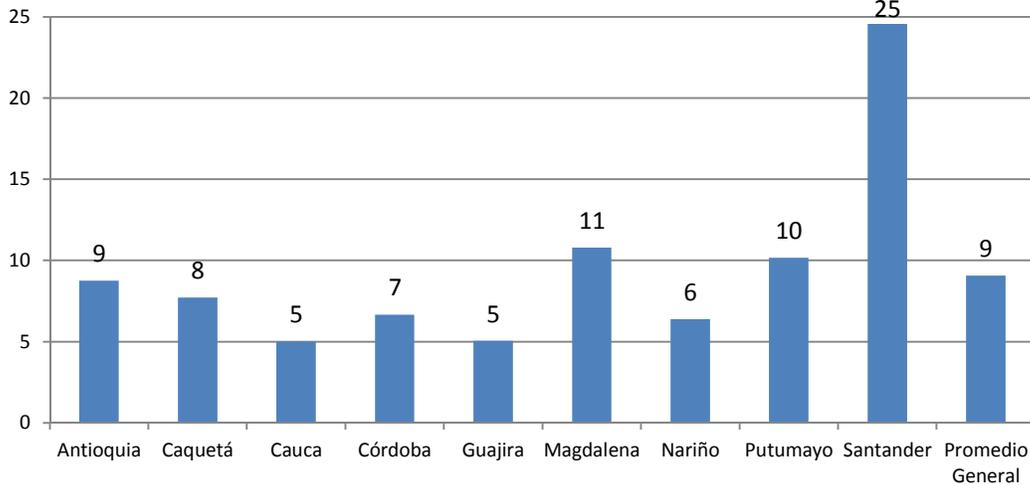
Los representantes de las organizaciones de víctimas se encuentran alrededor de los 46 años de edad en promedio y en general los líderes están hace 6 años vinculados a la organización perteneciente.

**Tabla 11. Promedio de edad de los representantes de las Organizaciones de Víctimas**

Región	Promedio de Edad (años)	Promedio de tiempo en la Organización (años)
Antioquia	48	7
Caquetá	49	7
Cauca	52	5
Córdoba	45	6
Guajira	45	4
Magdalena	45	5
Nariño	43	6
Putumayo	44	5
Santander	44	4
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>6</b>

Fuente: Cálculo Cendex

Las organizaciones de víctimas tienen en promedio 9 años de creación. Sin embargo, Santander cuenta con organizaciones cercanas a los 25 años de antigüedad.

**Gráfica 1. Tiempo promedio de creación de las organizaciones de víctimas en (años)**

Fuente: Cálculo Cendex

Al preguntar a las organizaciones el número de víctimas que tienen inscritas, figuraron algunas que trabajan con familias u organizaciones. Antioquia registra cerca de 11804 víctimas y 1500 familias de las 10 organizaciones entrevistadas en Medellín y Apartadó. Las organizaciones de Putumayo afirman tener 5254 víctimas y 284 familias, de las 9 organizaciones que hicieron parte del grupo focal. En Córdoba las 10 organizaciones cuentan con 17737 familias y cerca de 902 personas.

**Tabla 12. Número de miembros de las organizaciones y tiempo de creación**

Región	No. Organizaciones	Personas	Familias	Organizaciones	No reporta
Antioquia	10	11804	1500		
Caquetá	12	2520	95	14	4
Cauca	10	805	368		1
Córdoba	10	902	17737		
Guajira	7	245	52		
Magdalena	12	1294	268		4
Nariño	11	677	239		3
Putumayo	9	5254	284		
Santander	8	241		114	1
Sucre	5	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>23742</b>	<b>20543</b>	<b>128</b>	<b>13</b>

Fuente: Cálculo Cendex

Las 94 organizaciones entrevistadas, registran 23.742 víctimas, 20.543 familias, 128 organizaciones.

---

## **4 INDICADORES DE IMPACTO**

### **4.1 Acceso a la reparación**

En este apartado se realiza la descripción y el análisis de los indicadores cualitativos y cuantitativos construidos a partir de fuentes de información primaria y secundaria relacionados con los mecanismos de reparación judicial y administrativa para las víctimas del conflicto armado.

El mecanismo de reparación judicial, que se lleva a cabo a través del proceso de justicia y paz de la Ley 975 del 2005, involucra a las víctimas de los hechos cometidos por los grupos al margen de la ley que se han desmovilizado y han sido postulados por el gobierno nacional para acogerse al proceso de justicia y paz.

Por su parte, el mecanismo de reparación administrativa se refiere al programa establecido mediante el decreto 1290 de 2008, que define medidas de reparación individual con recursos del Estado para las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.

Teniendo en cuenta que estos mecanismos de reparación son complementarios (una víctima puede solicitar ambos tipos de reparación), pero además suponen procesos diferentes para su solicitud así como requisitos y condiciones diversas para la acreditación de condición de víctimas y su otorgamiento, se han definido indicadores separados para su análisis.

Es importante anotar para facilitar el seguimiento a futuro de estos indicadores, tanto para la reparación judicial como para la reparación administrativa se utilizan denominadores diferentes basados en la "demanda" de cada mecanismo de reparación, puesto que en la actualidad no se cuenta en el país con un registro nacional de víctimas del conflicto armado que permita una mayor precisión en la especificación del universo de víctimas.

Los hallazgos muestran que a Diciembre del 2010 ha sido muy escasa la cobertura que se ha tenido en términos de reparación, sea a través del mecanismo judicial como del administrativo, al máximo ha alcanzado al 8% de las víctimas que lo han solicitado, aunado al hecho de que solamente se ha materializado en términos monetarios para las personas que solicitaron indemnización por vía administrativa, puesto que por la vía judicial apenas se cuenta con la sentencia<sup>10</sup>. La insatisfacción manifestada por las víctimas con los procesos de reparación es coincidente con lo que las cifras reflejan, pero además, pone de manifiesto la perspectiva reduccionista hacia la indemnización económica que se ha instaurado en las entidades encargadas de la implementación de la Política de Justicia Transicional y en cierta medida entre las víctimas.

---

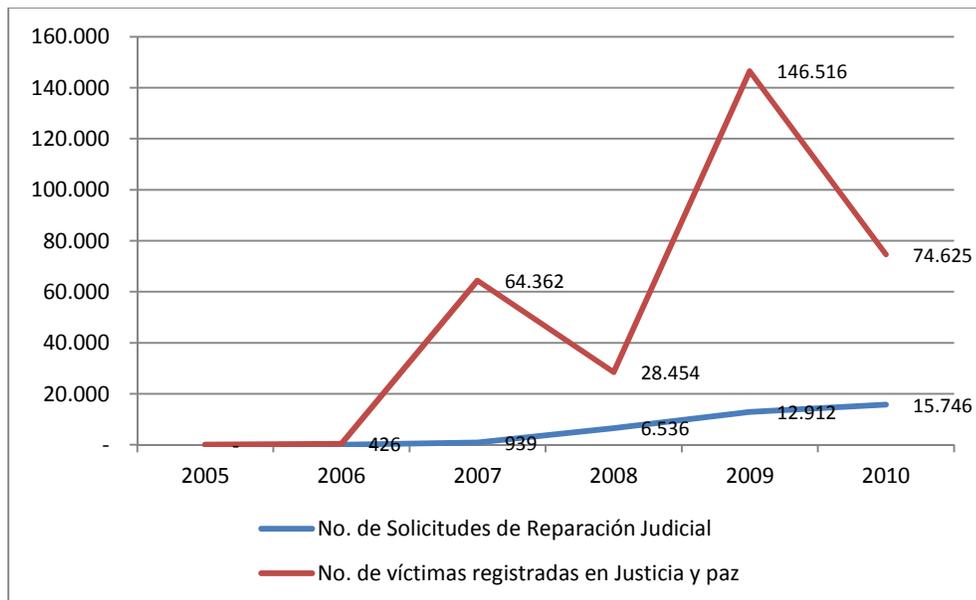
<sup>10</sup>. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia segunda instancia Mampujan (34547) justicia y paz, abril 27 de 2011.

#### 4.1.1 Porcentaje de víctimas que han solicitado reparación judicial por año

En este indicador se analiza el comportamiento de las solicitudes de reparación judicial respecto del total de personas que se han registrado como presuntas víctimas en el proceso de justicia y paz. Las solicitudes de reparación judicial corresponden al número de víctimas reconocidas (acreditadas) en justicia y paz.

Como se muestra en la gráfica siguiente, el número de víctimas que anualmente se registran en justicia y paz no tiene un comportamiento progresivo sino cíclico en el que cada dos años se presentan picos y descensos, mientras que el número de solicitudes de reparación judicial tiene un comportamiento progresivo. Este comportamiento está asociado a las características mismas de cómo se ha diseñado y ha venido funcionando el proceso de reparación Judicial para las víctimas, que implica en primer lugar la denuncia de los hechos y posteriormente el hacerse parte en el proceso cuando efectivamente los delitos y sus agentes se enmarcan dentro de las condiciones establecidas en la ley de justicia y paz.

**Gráfica 2 . Víctimas que han Solicitado Reparación Judicial por año**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 - 2010 y Matriz comité Interinstitucional de Justicia y Paz 2010.

El mayor incremento de víctimas registradas en 2007 y 2009 puede estar asociado a la estrategia de realización de jornadas de atención a víctimas, en las que la masividad del proceso, la participación de diversas instituciones, el apoyo y acompañamiento para el diligenciamiento del formulario de denuncia de hechos resulta ser efectivo como puerta de entrada para el acceso a la justicia en cuanto a la denuncia de los hechos y aporte de pruebas. Por su parte, el comportamiento del número de víctimas que solicitan la

---

reparación judicial varía en tanto que esto depende de su reconocimiento efectivo como víctima dentro del proceso de justicia y paz.

El número de víctimas registradas en justicia y paz como en el número de solicitudes de reparación judicial muestra una tendencia creciente, no obstante, la brecha entre las víctimas registradas las solicitudes de reparación judicial es cada vez mayor y su comportamiento no es progresivo.

Así, la proporción anual de víctimas que solicitan la reparación judicial respecto de las víctimas registradas en justicia y paz correspondieron el 2007 al 1%, en el 2008 al 23%, se redujo al 9% en el 2009 y para el 2010 fue del 21%. Teniendo en cuenta las cifras acumuladas a diciembre de 2010, se contaba con un total de 314.133 víctimas registradas en justicia y paz y con 36.133 que solicitaron la reparación judicial (víctimas reconocidas en los hechos confesados), lo que corresponde tan sólo a un 11%.

Este comportamiento sugiere que existen en efecto, problemas en el acceso de las víctimas a la justicia, toda vez que, más allá de la denuncia de los hechos (víctimas registradas en justicia y paz), el proceso posterior de la carga probatoria y/o del reconocimiento de la víctima por parte de los postulados, determina una reducción de quienes efectivamente puede ser susceptible de reparación judicial.

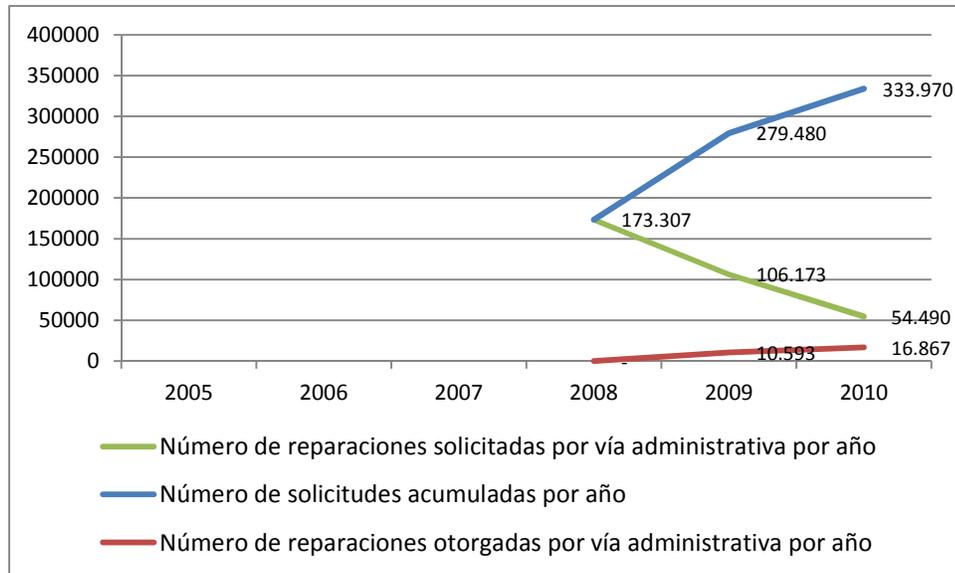
#### **4.1.2 Porcentaje de reparaciones administrativas otorgadas por año**

Este indicador identifica el comportamiento del porcentaje de reparaciones otorgadas por año respecto de las solicitadas en cada período. Se precisa que el número de reparaciones administrativas otorgadas hace referencia específicamente a la indemnización económica, en la medida que hasta el momento el desarrollo de otras medidas de reparación individual contempladas en el mencionado decreto ha sido precaria y no se cuenta con información disponible sobre sus avances.

El Programa de reparación individual por vía administrativa establecido por el Decreto 1290 de 2008, comenzó a funcionar desde agosto de 2008. En el mencionado decreto se estableció un periodo de solicitudes comprendido entre agosto de 2008 y abril del 2010. Como se observa en el gráfico siguiente, la demanda de reparaciones fue más alta durante el 2008 y 2009, pero para el 2010, éstas se reducen drásticamente.

Teniendo en cuenta que para el otorgamiento de la reparación se debe surtir un proceso de verificación de diversas condiciones para la acreditación como calidad de víctima, las reparaciones comienzan a ser otorgadas solamente a partir del año 2009, cuyo comportamiento ha sido ligeramente creciente y progresivo hasta el 2010.

**Gráfica 3. Reparaciones Administrativas Solicitadas y Otorgadas por Año**



Fuente: Acción Social red Nacional de Información, 2011

A diciembre de 2009 el acumulado de solicitudes ascendió a 279.480 de las cuales fueron otorgadas apenas el 4%; para el año 2010, el porcentaje de reparaciones otorgadas respecto de las solicitadas pendientes fue del 5%, es decir sólo se registró un incremento del 1% respecto al año anterior. Teniendo en cuenta las cifras acumuladas, a diciembre de 2010, solamente se había otorgado el 8% de las reparaciones solicitadas. Así las cosas, y de seguirse la tendencia en esta capacidad de respuesta, el cubrir la demanda existente de reparaciones hasta el momento podría tomar alrededor de 12 años más.

La baja cobertura que se ha tenido en el otorgamiento de la reparación administrativa a través de las indemnizaciones, puede explicar la reducción en el número de solicitudes para el año 2010, que como se verá más adelante, desde la percepción de las organizaciones de víctimas y otros actores, éste mecanismo no se ve tampoco como una vía expedita para la reparación y existe una percepción de "desencanto" frente al mecanismo. Sin embargo, es importante anotar que al culminar el año 2010 se reportan 333.970 solicitudes de reparación administrativa, cifra muy similar al número de víctimas registradas en justicia y paz (314.383), lo que podría estar indicando que el número de víctimas que aspiran a los mecanismos de reparación estaría alrededor de los 334.000 personas siempre y cuando se trate de las mismas víctimas o hasta un máximo de 650.000 en caso de tratarse de víctimas diferentes.

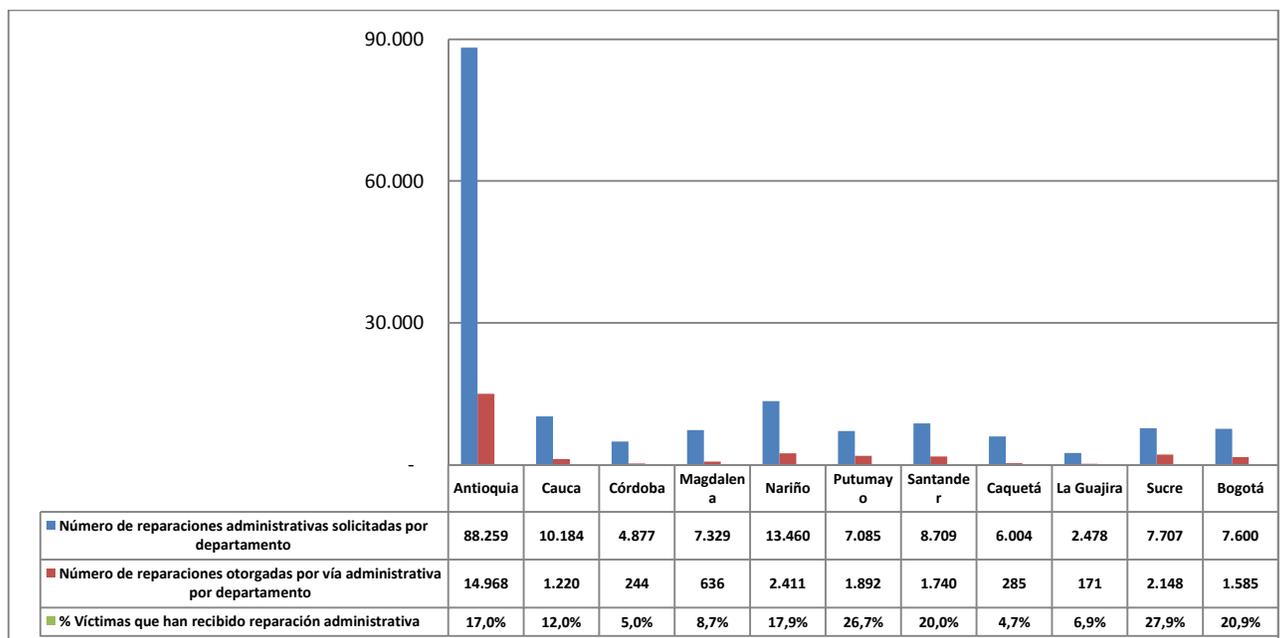
Los departamentos intervenidos y de control, incluido Bogotá, agrupan al 61% del total de víctimas que han solicitado reparación por vía administrativa según cifras de Acción

Social<sup>11</sup>. En la distribución por departamento respecto a las solicitudes de reparación y al otorgamiento de las mismas, las cifras más actualizadas en ambos datos corresponden a Abril de 2010.

Como se observa en la gráfica siguiente, es el departamento de Antioquia el que registra el mayor número de solicitudes así como el mayor número de reparaciones otorgadas. No obstante, en términos de proporciones la capacidad de respuesta en este departamento ha sido del 17% y aunque dicha cobertura es inferior a la de otras regiones estudiadas, es indudablemente mucho más alta que la registrada para todo el país. Nariño y Cauca se ubican como los departamentos que en segundo y tercer lugar reportan el mayor número de solicitudes así como de reparaciones otorgadas teniéndose una cobertura del 17% y 12% respectivamente.

En Santander, región que se ubica en cuarto lugar respecto al número de solicitudes de reparación, el nivel de cobertura alcanzado en el otorgamiento de reparaciones administrativas es del 20%. Las regiones que proporcionalmente reportan mayor cobertura son Putumayo y Sucre (27% y 28%) respectivamente, encontrándose en ambos departamentos un número similar de víctimas que han solicitado reparación. Por el contrario, las coberturas más bajas se registran en Caquetá, Córdoba, La Guajira y Magdalena, con proporciones entre el 5% y el 9%.

**Gráfica 4. Reparaciones Administrativas Solicitadas y Otorgadas por Departamento**



Fuente: Caminos Edición No. 2, CNRR, Abril de 2010.

<sup>11</sup>. Acción Social. Reporte miércoles 30 de Junio de 2010. Solicitudes Reparación Individual por Vía Administrativa.

Es importante precisar que el otorgamiento de las reparaciones depende de los criterios de priorización establecidos por el gobierno nacional a través de Acción Social y de acuerdo con la información reportada por dicha entidad, se están privilegiando las reparaciones a víctimas de reclutamiento forzado, minas antipersonas, violencia sexual y desaparición forzada. Una vez cubiertas las reparaciones por este tipo de victimización se continúa según orden de solicitud. Estos criterios estarían explicando el mayor número de reparaciones otorgadas y la mayor cobertura dada a Departamentos como Antioquia, Sucre, Nariño, Putumayo, Santander y Cauca.

De otra parte, también es de considerar que existen grandes diferencias en los departamentos en relación con las víctimas que han tramitado las solicitudes de reparación administrativa. En efecto, Antioquia registra la mayor proporción de víctimas que han solicitado la reparación respecto del total nacional (28%). De los departamentos estudiados que le siguen en su orden, cuyas proporciones de solicitudes respecto del total nacional es muy inferior tenemos: Nariño con el 4%, Cauca y Santander con el 3%. La Guajira registra el porcentaje más bajo (1%) con tal solo 2.712 víctimas que han solicitado reparaciones, mientras que en los restantes departamentos la proporción es del 2%. Esta participación tiene relación con las condiciones propias del conflicto y de victimización que se han vivido en cada región y la cobertura respecto al acceso a la reparación administrativa está asociada no sólo a este factor sino a los criterios de priorización antes descritos establecidos en el nivel nacional.

#### **4.1.3 Porcentaje de reparaciones judiciales otorgadas por año**

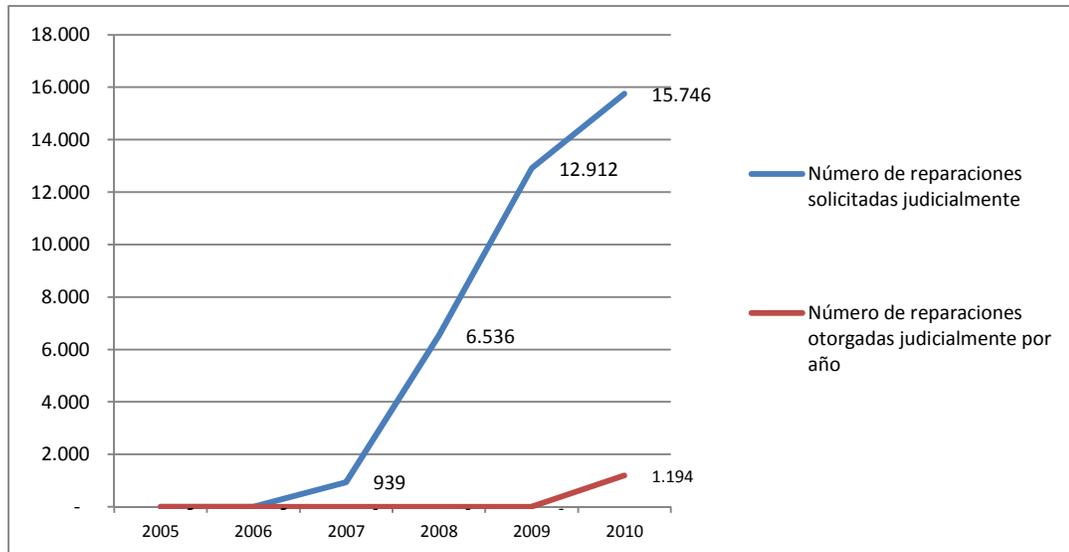
En este indicador se analiza la relación entre el número de reparaciones judiciales otorgadas por año respecto de las solicitadas. Las reparaciones judiciales otorgadas corresponden al número de víctimas reconocidas en las sentencias proferidas por la Sala de Justicia y Paz de la Corte Suprema de Justicia, mientras que las reparaciones solicitadas judicialmente corresponden al número total de víctimas acreditadas en justicia y paz por parte de la Fiscalía General de la Nación.

A la fecha de estudio se contaba solamente con una Sentencia en firme, en la cual se reconocen 1194 víctimas<sup>12</sup> para las que se otorga reparación judicial<sup>13</sup>, cifra que corresponde al 8% de las solicitudes de reparación judicial a diciembre 31 de 2010. Ahora bien, si se tiene en cuenta el total de víctimas registradas en Justicia y Paz, el otorgamiento de la reparación judicial apenas alcanza a ser del 0,4%.

<sup>12</sup>. 1081 víctimas directas de desplazamiento forzado, 90 víctimas indirectas de homicidio, 17 víctimas directas y 4 víctimas indirectas de secuestro, y 2 víctimas directas de delitos contra el patrimonio.

<sup>13</sup>. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Segunda instancia 34547 Justicia y Paz. Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquez Martínez, proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá el 29 de junio de 2010, confirmada el 27 de abril de 2011.

**Gráfica 5. Reparaciones Solicitadas y Otorgadas por vía judicial**



Fuente: Informes de Gestión Fiscalía General de la Nación 2006 -2010; Matriz del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, 2010

Estos hallazgos dejan en evidencia que después de 5 años de la implementación de la Ley de Justicia y Paz, en la práctica la reparación por vía judicial se encuentra estancada.

#### **4.1.4 Percepción sobre la accesibilidad a los mecanismos de reparación**

Respecto de la accesibilidad a los mecanismos de reparación se tuvo en cuenta la percepción de los funcionarios sobre el nivel de conocimiento que tienen las víctimas en cuanto a los requisitos y procedimientos para acceder a la reparación; los factores que favorecen el acceso de las víctimas a los servicios de orientación, información y el apoyo para solicitar reparación; los factores que inciden para que las víctimas no soliciten la reparación y finalmente, desde la perspectiva de las organizaciones de víctimas, la satisfacción con el proceso y la reparación recibida.

Se tiene en cuenta la perspectiva institucional de las entidades encargadas de la implementación de la política de justicia transicional en diferentes niveles de decisión y ejecución y aquella de las víctimas.

El promedio del total los territorios estudiados muestra que la accesibilidad a los mecanismos de reparación está parcialmente desarrollada (3,1). Dentro de los factores explicativos, tanto favorecedores como limitantes expresados por las instituciones responsables de la implementación de la justicia transicional se encuentran aquellos asociados al rol que éstas tienen así como a aquellos que atribuyen a las víctimas.

Es casi un consenso entre las instituciones que a las víctimas se les informa y orienta sobre los mecanismos y procedimientos para la reparación según lo establecido en la Ley

---

975/2005 y en el Decreto 1290/2008, pero también es común la referencia a que está información se suministra cuando lo solicitan y según los requerimientos que realizan las personas en cada entidad. En pocos casos se hizo referencia a la búsqueda proactiva por parte de las instituciones de diferentes estrategias para informar, más allá de la demanda directa por parte de las víctimas, tales como jornadas de atención a víctimas, capacitaciones, talleres u otros medios personalizados.

Según los funcionarios entrevistados, lo que incide en la baja accesibilidad a los mecanismos de reparación es la escasa capacidad de las víctimas para comprender la información que se les suministra, para hacer un uso adecuado de ella y apropiarse de los procedimientos indicados por las instituciones. Se expresa que hay confusión en relación con los mecanismos de reparación y que a pesar de hacerse diversos tipos de esfuerzos, es difícil lograr que los comprendan. Además de atribuir el problema de la accesibilidad a la falta de capacidad de las víctimas, en algunos casos aislados se considera que la demanda de reparación es "oportunist" y con un interés exclusivamente económico.

En estos casos por supuesto, el énfasis estaba dado en la reparación administrativa derivada del Decreto 1290/2008 y en menor medida en la reparación judicial, con lo cual se evidencia que desde la perspectiva institucional existe un sesgo en ver la reparación como circunscrita a una acción "procedimental" para la indemnización económica y no en una perspectiva integral.

Particularmente en relación con la reparación judicial, se mencionaron factores dependientes de las víctimas que limitan la accesibilidad, y es la desinformación o desconocimiento de los hechos relacionados con las violaciones o delitos de los que fueron víctimas. Concretamente, el que no tengan información completa (o distorsionada) sobre los autores, lugares, entre otros. Aducen que estos factores impiden las posibilidades probatorias, que las víctimas no sean reconocidas dentro del proceso de justicia y paz, puesto que los sujetos activos del delito no pueden ser parte de la ley de justicia y paz (delincuencia común, agentes del Estado), o que exista prescripción de los delitos o la imposibilidad de investigarlos por la vaguedad/ambigüedad de los datos suministrados.

También fue recurrente la referencia al temor que tienen las víctimas como uno de los principales factores que limitan la accesibilidad a la reparación, sea porque el conflicto continúa, por las amenazas y retaliaciones, por la presencia de los desmovilizados y su reorganización en bandas criminales, por la poca confianza en las garantías que el Estado puede darles para su protección y la desconfianza que persiste como tal en las instituciones del Estado. Otros factores limitantes enunciados por los funcionarios fueron: el escepticismo por parte de las víctimas en el proceso de reparación por la falta de eficacia y el tiempo que ha tomado; porque las víctimas no solicitan la reparación porque su expectativa y prioridad es el conocimiento de la verdad o de que se haga justicia (castigo) más que la búsqueda de la reparación.

Existen por el contrario, algunas posiciones que enfatizan la necesidad de fortalecer desde las instituciones los procesos de información, de orientación, de acompañamiento y de empoderamiento de las víctimas para que puedan efectivamente acceder a los mecanismos de reparación integral y que adicionalmente se requiere modificar las estrategias que se utilizan para ello, buscando ampliar la cobertura no sólo geográfica para llegar más a las zonas aisladas o rurales sino también considerando ciertas condiciones de la población como al analfabetismo, la escasez de recursos para movilizarse, la vulnerabilidad socioeconómica, la falta de presencia institucional en las zonas, las condiciones de inseguridad y adicionalmente otro tipo de beneficios más allá del económico. Estos planteamientos parten del hecho de reconocer que por un lado, las víctimas aún desconocen sus derechos y por el otro las restricciones aún existentes por parte del Estado para garantizarlos, en parte por la falta de recursos, las competencias limitadas de algunas entidades o bien el que algunas entidades no asuman las competencias y responsabilidades que tienen al respecto.

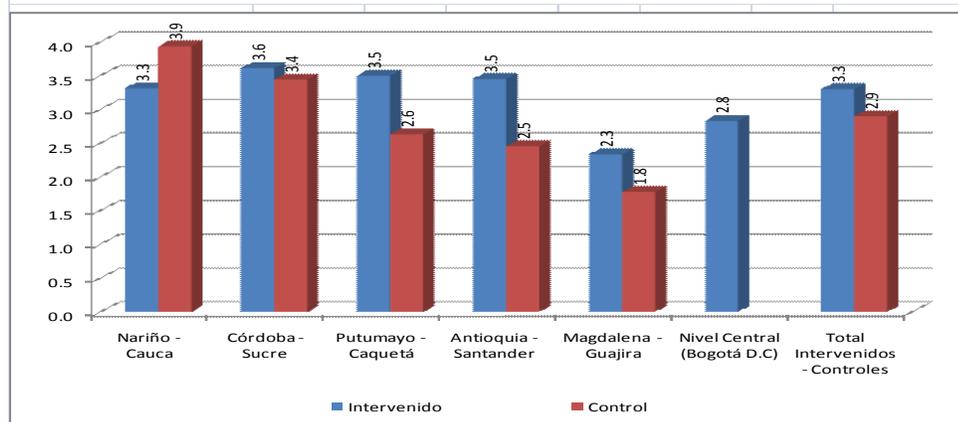
Otros aspectos menos frecuentes que se enunciaros como factores favorecedores de la accesibilidad a la reparación, fueron los relativos al acompañamiento y asesoría psicojurídica, a la coordinación interinstitucional y la cobertura geográfica, correspondiendo estos factores con aquellas regiones que tienen diversas estrategias de atención a víctimas, especialmente las jornadas interinstitucionales de atención.

### ► Análisis por región

**Tabla 13. Percepción sobre la accesibilidad a los mecanismos de reparación por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	3.3	3.9	100.0%	100.0%	-	-	(p=0.464)
Córdoba - Sucre	3.6	3.4	100.0%	100.0%	-	-	(p=0.396)
Putumayo - Caquetá	3.5	2.6	75.0%	100.0%	25.0%	0.0%	(p=0.871)
Antioquia - Santander	3.5	2.5	95.2%	100.0%	4.8%	0.0%	(p=0.043)
Magdalena - Guajira	2.3	1.8	100.0%	100.0%	-	-	(p=0.643)
Nivel Central (Bogotá D.C)	2.8	-	100%	-	0.0%	-	-
Total Intervenido - Controles	3.3	2.9	93.9%	100.0%	6.1%	0.0%	(p=0.242)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



---

Comparativamente por región, se encuentran diferencias en la percepción sobre el grado de avance de la accesibilidad a los mecanismos de reparación. Aunque más de la mitad de las regiones estudiadas (55%) se ubican por encima del promedio nacional, expresan una capacidad parcialmente desarrollada; para otras regiones (36%) la capacidad existente es anecdótica y sólo en un caso no hubo evidencia de la capacidad.

Nariño y Cauca: En ambas regiones se encontró que la accesibilidad a los mecanismos de reparación está parcialmente desarrollada, aunque el puntaje en el departamento de Cauca fue ligeramente mayor que el referido en Nariño (3,9 y 3,3 respectivamente).

En el Departamento de Nariño se tiene en cuenta la percepción en la ciudad de Pasto y en el Municipio de Tumaco. Para los funcionarios, el escaso desarrollo en las capacidades de accesibilidad a los mecanismos de reparación está asociado con la falta de información, la desinformación y el desconocimiento que tienen las víctimas sobre los diferentes mecanismos, aunque aducen que no se puede generalizar, sí reconocen que se requiere el diseño de diferentes estrategias de divulgación que lleguen a los lugares de asentamiento donde residen las víctimas, usando medios y mecanismos directos que permitan ampliar la cobertura. Otros factores que limitan son el miedo y el escepticismo frente a la eficacia de los mecanismos de reparación.

Desde la perspectiva de las organizaciones de víctimas se corrobora que no están suficientemente informados sobre los diferentes mecanismos y que no distinguen claramente entre la reparación judicial y la reparación administrativa. Otro factor que incide para que no busquen la reparación es el temor a revivir el sufrimiento y su percepción frente a la reparación es que ésta no es suficiente, aunque todos los participantes afirmaron que ni ellos ni ningún conocido habían recibido reparación. Se hizo referencia al acceso a información y orientación que reciben por parte de la UAO, pero que esta no es suficiente.

En Cauca los funcionarios destacan en este departamento como factores favorecedores el trabajo de asesoría, acompañamiento psicosocial y jurídico que se realiza a las víctimas y el contar con recurso humano especializado para su atención (dupla psicojurídica).

Esta percepción institucional se corrobora desde la visión de las organizaciones de víctimas que en los grupos focales manifestaron que sí contaban con el acceso a servicios de información, orientación y asesoría, que participan en la realización de asambleas informativas, que habían recibido reparaciones no sólo materiales sino simbólicas y expresaban satisfacción con dichos procesos de reparación.

Los funcionarios del departamento del Cauca refieren como factores limitantes de la accesibilidad a la reparación el temor de la población, el desconocimiento y desinformación que aún persiste sobre los mecanismos existentes, factores coincidentes con lo expresado por las organizaciones de víctimas, pues algunos asistentes manifestaron desconocer los procesos de la Ley 975.

---

Córdoba y Sucre. Para ambos departamentos se encontró un desarrollo parcial de la capacidad para garantizar la accesibilidad a los mecanismos de reparación, siendo ligeramente mayor el Puntaje en Córdoba (3,61), respecto de Sucre (3,44).

En Córdoba, se enuncian como factores que favorecen el acceso a la reparación integral: la información permanente sobre los procesos, los postulados, las versiones libres, se da respuesta a los derechos de petición, se realiza rendición de cuentas hacia las víctimas de forma individual y colectiva con las organizaciones. Cuentan con estrategias para llegar a las zonas rurales y más alejadas a través de jornadas de víctimas. Se realiza acompañamiento y asesoría a las víctimas desde la perspectiva social, psicológica y jurídica.

En el departamento de Sucre, los factores positivos asociados a la poca capacidad, referidos por los funcionarios, se circunscriben a la información que es suministrada directamente a las víctimas y el contacto directo que se puede tener con ellos. Se reconoce que las limitaciones están dadas por la dependencia que tienen las entidades en la continuidad y trámites de procesos de otras ciudades (regionales), a donde deben desplazarse las víctimas posteriormente. También, el déficit de recurso humano para atender, informar y orientar en relación con el número de víctimas existentes en el territorio.

En cuanto a los factores limitantes, se ubica en primer el lugar el temor que tienen las víctimas por las amenazas de los GAI, la falta de comprensión de información y apropiación de los procesos para acceder a los mecanismos de reparación a pesar de las estrategias que desarrollan, la falta de claridad de las víctimas en el conocimiento de los hechos.

Sin embargo, desde la perspectiva de las organizaciones de víctimas en este departamento, estos aspectos no se corroboran en su totalidad, aunque manifiestan que los servicios existen, que les programan las citas y los convocan, no cuentan con los recursos y los medios para desplazarse a los lugares donde los prestan. Además, aducen problemas de seguridad y de garantías de protección frente a las amenazas. Cuestionan cómo se ha llevado a cabo la formulación de la Ley de Víctimas, en la que no se tiene en cuenta las condiciones y realidades que viven las víctimas, sus necesidades, sus opiniones y propuestas. Manifiestan que no se han cumplido los mandatos establecidos por la Corte Constitucional en materia de reparación integral.

Putumayo y Caquetá. En estas dos regiones la percepción sobre la accesibilidad a los mecanismos de reparación es diversa. Los funcionarios del Putumayo consideran que para esta región está parcialmente desarrollada (3,5) mientras que en Caquetá el desarrollo de la capacidad es anecdótica (2,6).

En el departamento de Putumayo la accesibilidad a los mecanismos de reparación están circunscritos a la información y asesoría que se suministra a las víctimas desplazándose a diferentes municipios para la realización de talleres informativos, teniendo en cuenta las dificultades de desplazamiento de las víctimas a la capital, aunque esta labor se ve restringida por la falta de recursos y las pocas vías de acceso para llegar a algunos municipios. A pesar de estos esfuerzos, los funcionarios manifiestan que aún persisten problemas de información en las víctimas, desconocimiento y desinformación respecto a sus derechos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, falta de claridad en los mecanismos de reparación judicial y la reparación administrativa. En el departamento el énfasis se ha puesto en la reparación administrativa y frente a la reparación judicial los avances son pocos, se adopta en algunos casos una postura pasiva de las instituciones al aducir que las víctimas no demandan información relacionada con la reparación judicial aunque las entidades las conocen y están en capacidad de asesorar al respecto. Atribuyen esta situación principalmente al temor que tienen las personas debido a la presencia en la zona de las bandas emergentes y al hecho que a las víctimas sólo les interesa la reparación económica, se limitan a llenar el formulario y no saben el proceso a seguir, según afirman algunos funcionarios las víctimas reclaman "a mí no me han pagado el muerto".

Desde la perspectiva de las organizaciones de víctimas, la reparación hasta el momento sólo está en el papel, no ha habido reparación, "la ley de Justicia y Paz fue hecha sólo para los victimarios y para otorgarles a éstos más beneficios que a las víctimas". Sólo podrá comenzarse a hablar de reparación cuando la Ley de Víctimas sea aprobada y comience a operar.

Por su parte en el departamento del Caquetá, se hace referencia por un lado, a lo que la entidad "debe" hacer en relación con la reparación, como por ejemplo la entrega de elementos probatorios para demostrar el daño, pero en la práctica esto no se ha llevado a cabo puesto que no han tenido el primer caso. Por el otro, se afirma que, de acuerdo con las competencias de las instituciones, se realizan las funciones de divulgación, capacitación y asesoría a las víctimas sobre sus derechos y sobre la representación judicial hasta donde llega su responsabilidad.

Como factores limitantes de la accesibilidad a la reparación los funcionarios mencionan el temor a hacer las denuncias de los hechos, a las amenazas que siempre acompañan este tipo de acciones, no obstante se afirma que no se conocen situaciones específicas de amenazas a las víctimas y también que estos hechos son difíciles de comprobar. Otros limitantes los asocian directamente a las víctimas: el desconocimiento de sus derechos, sus condiciones de analfabetismo y de vida en el ámbito rural, el desconocimiento de los hechos porque no fueron testigos o no vivieron directamente la situación de victimización, por lo que se generan restricciones en los aspectos probatorios para la decisión posterior por parte del juez.

Desde la perspectiva de las organizaciones de víctimas, existe y es evidente la confusión frente al tema de la reparación integral, no se tiene claridad sobre ésta dentro del

contexto de Ley de justicia y paz. Manifiestan las víctimas que las ONGs asesoran a los miembros de sus asociaciones para realizar las reclamaciones de reparación administrativa ante las entidades responsables. Saben que se han otorgado reparaciones en el departamento ("se ha recibido la remuneración de acción social") en el marco del Decreto 1290, por información publicada en las oficinas de acción social.

Antioquia y Santander: Para el Departamento de Antioquia, el indicador consolida los hallazgos en la ciudad de Medellín y el municipio de Apartadó, en los que se encontró que la capacidad en la accesibilidad a los mecanismos de reparación está parcialmente desarrollada (3,5), por el contrario en Santander se registra una capacidad anecdótica (2,5) y en general ocupa el tercer lugar con el nivel más bajo en la accesibilidad a los mecanismos de reparación.

En Antioquia, contribuyen al nivel de desarrollo la existencia de la Unidad de Atención Integral a Víctimas en la Defensoría del Pueblo, desde la cual se realizan acciones de información, orientación, acompañamiento a nivel psicosocial y jurídico, el contar con defensores para la representación judicial a las víctimas y por tanto en el acompañamiento en los procesos de reparación judicial. Desde otras instituciones también se realizan acciones de información relacionadas con la reparación integral contempladas en la Ley 975 y en el Decreto 1280, acciones que son favorecidas por los procesos de coordinación interinstitucional. No obstante la existencia de estos servicios, los funcionarios manifiestan que persiste desorientación entre las víctimas respecto a los mecanismos de reparación, a cuáles tienen derecho y a qué hay lugar en cada uno de ellos. Los factores que identifican los funcionarios como limitantes para la accesibilidad están asociados en primer lugar con el temor que persiste en algunas zonas del departamento en razón a la continuidad del conflicto armado, la lejanía de algunos municipios y la falta de apoyo desde algunas personerías municipales.

Desde la perspectiva de las organizaciones de Víctimas, coinciden en la existencia y uso de los servicios de información y orientación provistos por el Programa de Atención a Víctimas del Conflicto de la Secretaría de Gobierno de Medellín, también en el hecho de que algunas víctimas no acceden a la información o que persiste desconocimiento sobre los mecanismos de reparación. Las víctimas que cuentan con información son quienes pertenecen a las organizaciones. Esto porque la cobertura aún es insuficiente, no hay continuidad en los programas institucionales, hay déficit de profesionales para la atención en relación con el número de víctimas registradas. Esto se suple en parte con los servicios ofrecidos por diferentes ONGs en el territorio.

También consideran que la reparación ha sido inadecuada pues se ha concentrado más en la reparación económica y no en la reparación integral. Concretamente respecto a la reparación administrativa manifiestan que se han generado efectos perversos, por un lado, el abuso de terceros particulares que ofrecen a cambio de un pago la intermediación para el diligenciamiento de los formularios y el seguimiento de los procesos para que los recursos sean girados en tiempos cortos. Por el otro, en algunos casos en los que se ha

recibido la reparación económica dichos recursos han generado conflictos y fragmentación familiar, hay despilfarro del dinero que reciben y las familias no lo invierten adecuadamente. A esta reparación la llaman "separafamilias". Refieren como limitante para acceder a los mecanismos de reparación la exigencia que en algunos casos se hace de requisitos probatorios de los hechos tales como, la especificación de los lugares y sitios donde ocurrieron los hechos, fotos de las personas desaparecidas, entre otros, información de la que carecen algunas personas. Añaden que otra limitante se debe a que ciertos hechos no son reconocidos en el marco de la Ley de Justicia y Paz sino que son atribuidos a la delincuencia común y por tanto las víctimas no son reconocidas en el proceso.

Otro aspecto referido por las y los representantes de las organizaciones de víctimas asistentes al grupo focal es que no se accede a la reparación por el temor, las amenazas y adicionalmente porque no se sienten incluidos dentro de la ley de Justicia y Paz. Particularmente, en el caso de los grupos indígenas, debido a que no fueron reconocidos como comunidad ni consultados para la aprobación de la ley de Justicia y Paz. En otro caso se afirmó que la reparación es inadecuada pues nunca habrá "indemnización que sea suficiente". Plantean que la reparación se ha vuelto un negocio de la cual se han aprovechado las "víctimas falsas".

En Santander, las instituciones realizan acciones de información y orientación a las víctimas de forma directa en las instituciones y a través de la realización de brigadas para informar en las regiones en coordinación con diferentes entidades, así como el uso de medios de comunicación. No obstante, manifiestan que es difícil llegar a todos los municipios, a pesar de las explicaciones las víctimas no comprenden el proceso ni los tiempos que toman, incluso se afirma que ellas "lo único que quieren es plata".

Para otros funcionarios, algunas víctimas sólo están interesadas en conocer la verdad, cómo mataron a sus familiares, quien y porqué; esperan que se haga justicia. Otras quieren olvidar el episodio de tragedia y muerte y no tienen interés en los procesos de reparación. También se hizo referencia como limitante dentro del proceso al hecho de que algunas ONGs obstaculizan con su "retórica", no aportan al proceso ni a las víctimas, hacen aportes sesgados y están más interesados en llevar estos temas a nivel internacional. Se cuestiona el hecho de que las ONGs no comprenden que dentro del proceso de justicia y paz las instituciones y las víctimas "deben caminar de la mano".

Desde la perspectiva de las organizaciones de víctimas, algunos de los participantes en el grupo focal manifestaron no estar de acuerdo con la reparación administrativa y prefieren acudir a las instancias internacionales, otros informaron haber diligenciado el formulario pero en la actualidad no tienen información sobre el proceso y refieren no tener ningún conocimiento sobre la reparación. Cuestionan el hecho de que las reparaciones saldrán de los impuestos de los colombianos y no de los desmovilizados, o que no se sabe de dónde saldrán los recursos. También se evidencia desde sus afirmaciones "desinformación" respecto al proceso de reparación.

---

Magdalena y Guajira: El nivel de capacidad en la accesibilidad a los mecanismos de reparación en el Departamento del Magdalena fue anecdótico (2,3) mientras que en La Guajira de acuerdo con las percepciones de los funcionarios no hay evidencia en la capacidad para la accesibilidad a los mecanismos de reparación (1,8).

En el departamento de Magdalena los funcionarios informan que se realizan acciones de orientación cuando las víctimas así lo requieren y mediante brigadas extramurales o en los municipios directamente a través de los personeros. De lo cual también dan cuenta las organizaciones de víctimas contactadas, sin embargo es queja reiterada que no se presentan avances importantes en los procesos de reparación tras estas jornadas. En la Región aducen como limitantes la persistencia del temor de las víctimas frente a las venganzas y retaliaciones, a las amenazas y a la intolerancia en general; a la falta de confianza en el Estado y a la insatisfacción con la reparación que reciben. También en algunos casos se hace mención al hecho de que las víctimas prefieren olvidar y dejar todo en el pasado.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que sólo un pequeño grupo de los miembros de las Organizaciones de víctimas participantes en el grupo focal se encuentra realizando gestiones relacionadas con las reparaciones en materia de Ley de Justicia y Paz, y en caso de hacerlo estas se concentran en los trámites para la reparación por vía administrativa. La gran mayoría de las organizaciones de víctimas concentran sus actividades en lo relacionado a obtener subsidios y beneficios en materia de desplazamiento forzado, lo que es muestra la capacidad limitada o anecdótica en materia de acceso a las reparaciones en la zona.

Sumado a lo anterior, se presenta una gran inconformidad frente al seguimiento que las víctimas pueden hacer a los procesos judiciales, pues estos no se desarrollan por completo en el departamento, debiendo hacerse necesario el traslado a la ciudad de Barranquilla, lo que no es posible para las víctimas debido a limitaciones económicas, lo que se refleja en la imposibilidad de avanzar en materia de reparación judicial, al no poder hacer aportes al proceso.

Sin embargo en el Magdalena comienzan a obtenerse los primeros resultados en materia de reparaciones administrativas, con algunos montos pagados, incluyendo lo que los representantes de las víctimas llaman “el primer caso a nivel nacional en materia de violencia sexual”. Lo cual se percibe por los representantes de víctimas como un avance en la materia.

Vale la pena mencionar, que las organizaciones de víctimas que más intervienen en los procesos de justicia y paz son las que reconocen en mayor medida los avances que comienzan a presentarse frente a la vía administrativa, teniéndose la más baja percepción de acceso en las organizaciones que aún no tienen incidencia en el tema, lo que concuerda con la falta de información sobre el proceso.

Por su parte en el departamento de la Guajira los funcionarios manifiestan que las víctimas no cuentan con la información y el conocimiento sobre los mecanismos de reparación integral, aunque las instituciones realizan acciones informativas, de orientación y explicación de los mismos cuando así lo requieren, brigadas fuera de las instituciones y se recurre a la publicidad y a los medios de comunicación. Como principales limitantes se menciona el miedo, la desinformación, el escepticismo por el tiempo transcurrido sin que la reparación se dé, la pérdida del interés, poca confianza en la efectividad de los mecanismos y la falta de recurso humano destinado en las entidades para la implementación del proceso de justicia y paz en la región.

Frente a la percepción de las organizaciones de víctimas participantes en el grupo focal, es necesario tener en cuenta que ninguna de éstas expresó estar realizando gestiones o trámites en materia de implementación del proceso de justicia y paz, de manera similar al Magdalena, estas centran su actividad en labores para obtener beneficios frente a la situación de desplazamiento que enfrentan.

Así mismo, se presentan problemas en cuanto a la implementación del proceso de justicia y paz, en la medida que en materia de reparaciones, judiciales y administrativas, en la zona el papel de las entidades se encuentra muy limitado, pues los como los mismo funcionarios expresan, estos compilan documentos y los remiten a Barranquilla, sin que exista en el departamento un rol activo de las instituciones en la materia.

No se presenta por parte de los entrevistados ninguna percepción positiva frente a las reparaciones, pues no se tiene referencia a casos en los que efectivamente se hayan hecho los desembolsos de la reparación administrativa, a lo que debe sumarse la imposibilidad de las víctimas de trasladarse a Barranquilla para impulsar avances en los procesos a fin de obtener reparación judicial.

**Nivel Central (Bogotá D.C.):** A nivel central, los funcionarios de las entidades consideran que en el país el desarrollo de la capacidad en relación con la accesibilidad a los mecanismos de *reparación es anecdótica* (2,9). Se plantea que las víctimas si están lo suficientemente informadas sobre los mecanismos de reparación puesto que se han hecho esfuerzos en este sentido como los procesos de socialización del Decreto 1290 desde el año 2008 y hasta comienzos del 2010. También porque se han realizado acciones de articulación institucional a través de jornadas de víctimas, en las que se ha contado con la participación de diferentes entidades como la Personería, la Defensoría, la Fiscalía, la CNRR y adicionalmente de otras entidades que sin tener competencias directas en el tema participaron en el proceso. En estas jornadas se realizaron acciones de información, orientación y apoyo en el diligenciamiento de formularios. No obstante, las brechas en el desarrollo de la capacidad se relacionan con el hecho de que no se tiene claro cuál ha sido la evolución de estos procesos y hasta donde se ha llegado en resultados concretos frente a la reparación integral hacia las víctimas.

Una barrera en la accesibilidad es que mantener estos apoyos no es posible desde una sola entidad y son necesarios porque las víctimas requieren acompañamiento en el diligenciamiento de formularios ya que no los comprenden o en otros casos son analfabetas. Adicionalmente se hace referencia a la "desinformación", es decir, que existe interés de algunos sectores para hacerles creer a las víctimas que necesitan contratar un abogado y que es un proceso que no pueden hacer solos. Muchas personas no tuvieron lo suficientemente clara la vía para solicitar la reparación. En otros casos, las víctimas definitivamente no quieren participar en los procesos de reparación porque los tiempos de respuesta son demasiado largos. En la reparación administrativa, la entidad responsable se puede tomar hasta 18 meses para notificar a las víctimas después de que han hecho la solicitud, lo cual es un factor que crea escepticismo, desconfianza y malestar. Aunado a esta condición, se manifiesta que los mecanismos de notificación utilizados son inadecuados puesto que se hacen por edictos.

### ► Análisis por institución

**Tabla 14. Percepción sobre la accesibilidad a los mecanismos de reparación por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	3.3
Consejo Superior de la Judicatura	3.4
Defensoría del Pueblo	3.2
Fiscalía General de la Nación	2.7
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.3
Personería	3.3
Procuraduría General de la Nación	3.0
Total general	3.1
1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2) 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3) 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4) 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5) 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).	

Al analizar la percepción sobre la accesibilidad a los mecanismos de reparación según la institución, se encuentra que es el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses el que mejor califica la accesibilidad (3,7) aunque manteniéndose en el nivel de desarrollo parcial de esta capacidad. Uno de los principales aspectos que se reconocen como positivos en el avance hacia la reparación por parte de los funcionarios de esta institución han sido los hallazgos de fosas, las exhumaciones y entrega de cadáveres a los familiares de las víctimas.

En contraste, desde otras instituciones como la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación se considera que la capacidad actual es anecdótica (2,7 y 2,9 respectivamente). Para estas entidades, se hace referencia principalmente a la reparación judicial.

### ► **Entidades responsables del Diseño de Políticas a Nivel Nacional**

En una perspectiva más amplia, desde las entidades *responsables del diseño o implementación de las políticas a nivel nacional*, se parte de reconocer por un lado, que para las víctimas la reparación no sólo comprende aquella de tipo económico sino que la reparación implica el conocimiento de la verdad, el arrepentimiento y pedido de perdón, la entrega de restos familiares, la dignificación de las víctimas, entre otros, y que es en función de esta perspectiva que se ha comenzado en algunas entidades a trabajar en el diseño de estrategias tendientes a promover dichos escenarios de reparación.

Por el otro, se afirma que la reparación administrativa es una vía expedita que a diferencia de la reparación judicial no implica mayores restricciones para las víctimas y que desde este tipo de reparación se ha dado acceso, cobertura y respuesta a las demandas de reparación y a los presupuestos establecidos en la ley. En contraste, desde la perspectiva judicial, se enfatiza que en la práctica no es posible hablar de reparación a las víctimas y que éste es “un capítulo que todavía no se ha escrito dentro del desarrollo de la Ley 975”.

Existe conciencia que uno de los principales problemas es que las víctimas no están lo suficientemente informadas sobre los mecanismos existentes para la reparación sea esta judicial o administrativa y que existen problemas estructurales en la respuesta institucional del Estado. Para superarlos se requiere de un cambio estructural, una nueva estructura organizacional para la adecuada atención y respuesta institucional que presupone la selección y capacitación de funcionarios con perfiles pertinentes para la atención a las víctimas. Estas transformaciones son necesarias para construir credibilidad y legitimidad en los procesos de reparación frente a las víctimas, que efectivamente se sienta la garantía del derecho en condiciones de igualdad, para que la reconciliación nacional sea una realidad. Si bien es necesario hacer todos los esfuerzos para que reciban una reparación integral a nivel individual y colectivo, es importante también construir procesos adecuados para que, paralelamente, las víctimas interioricen la finalidad última de la reparación integral, esto es “cerrar el círculo del conflicto”, reduciendo así el riesgo de oportunismo y asistencialismo.

### ► **Agencias de Cooperación Internacional**

Desde las agencias de cooperación internacional se plantea que en la práctica no se puede hablar de reparación integral en el país, aunque reconocen que existen ligeros avances y se cuenta con varias fortalezas como: el compromiso de muchos funcionarios de las instituciones, el contar ahora con una sociedad civil más fuerte y más organizada, el acercamiento entre ésta y el Estado (aunque éste es un proceso en plena construcción que requiere ser fortalecido). Los avances que se han tenido en justicia y paz en el conocimiento de los hechos, de delitos cometidos, el tener información sobre los desaparecidos y los avances en la reconstrucción de la verdad histórica son también aspectos que hacen parte de la reparación. Se destaca además el compromiso político del nuevo gobierno como un elemento que permitirá favorecer la superación de los diferentes desafíos que la reparación integral implica para el país y para el proceso de Justicia

Transicional, como también el hecho de la apertura y la imagen de transparencia que se refleja cuando se aceptan las críticas y recomendaciones de los organismos internacionales de Derechos Humanos.

Sin embargo, estos actores identifican limitaciones y debilidades con el diseño e implementación de la Ley de Justicia y Paz y con el diseño institucional para garantizar la reparación integral. En el primer caso, debido a la implementación de la Ley, no se ha logrado contar con las confesiones completas generándose un desequilibrio con los beneficios que les son otorgados, agravados por la no entrega de bienes para la reparación de las víctimas, sin que en la práctica esto haya derivado en el retiro de beneficios.

Al mismo tiempo, la reparación integral se ve afectada por la propia situación de las víctimas, esto es, sus condiciones de pobreza y de vulnerabilidad social, el temor a la revictimización por la inseguridad, persistencia del conflicto y la estigmatización social e institucional y la desconfianza en las instituciones.

## **4.2 Características de la reparación**

### **4.2.1 Percepción sobre el acceso a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición a través de los procesos de reparación**

Se indagó a través de los grupos focales con la participación de los representantes de las organizaciones de víctimas en los diferentes territorios, sobre su percepción respecto del conocimiento de sus derechos, acceso y satisfacción con la reparación en sus dimensiones de medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Es generalizada la asociación de la reparación con “procedimientos”, “trámites” y “requerimientos” que realizan las instituciones para que las víctimas se acrediten y sean reconocidas como tales. Y es en función de este proceso y del “reconocimiento institucional” que pueden tener o no la opción de acceder a algún tipo de reparación. Por esta razón, la mayor parte de los asistentes a los grupos focales hicieron referencia a los problemas de accesibilidad relacionados anteriormente, por lo que en este indicador nos centraremos en identificar los factores comunes y recurrentes asociados, aunque no siempre de manera explícita, con las medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Respecto del acceso a las medidas de satisfacción tales como el esclarecimiento de los hechos, la verdad judicial o la judicialización de quienes cometieron los delitos, se menciona dentro de los grupos focales que un primer obstáculo es justamente que “no se puede acceder a la reparación” porque “no todos los victimarios hacen parte de justicia y paz, como por ejemplo las Bacrim que también han generado violaciones de derechos humanos”. O bien, que en efecto no ha habido ni verdad, ni justicia ni reparación, pues

“para llegar al perdón se tienen que garantizar sus derechos y reparar los daños causados”.

Frente a la reparación simbólica, en la mayor parte de las regiones consideran que ésta no se ha dado, en algunos casos que no tienen conocimiento de ella o que si la ha habido no se sienten incluidos directamente o identificados con las acciones que realizan las entidades estatales en función de la reparación simbólica. Solamente en un caso se hizo referencia al hecho de que sí se recibió reparación simbólica porque se le pidió perdón y en otra región de manera expresa se enfatizó que la reparación simbólica “es igual de importante a la económica para que realmente haya una reparación integral”.

Respecto de las garantías de no repetición, se evidencia consenso en todas las regiones en cuanto a las limitaciones en este aspecto, puesto que se percibe que no ha existido un verdadero desmonte de las estructuras paramilitares y por el surgimiento de las Bacrim que se han instaurado en las diferentes regiones. Estos factores inciden el acceso a la información, en la solicitud de atención o reparación por las amenazas y el riesgo que representa para las víctimas.

Otro elemento que se destacó, aunque no de manera generalizada en todas las regiones, es la asociación de la reparación con los subsidios de los programas del Estado como Familias en Acción y otros beneficios que reciben las víctimas del desplazamiento forzado. No se distingue claramente qué reparaciones se dan en el marco del proceso de justicia y paz porque muchos de ellos no se han registrado como víctimas en este proceso.

Finalmente, como corolario de lo que efectivamente las víctimas asocian a la reparación es la indemnización económica que se recibe a través de la reparación administrativa, aunque muy pocos manifestaron haberla obtenido o tener conocimiento de que otros miembros de sus organizaciones hayan sido reparados, es aquella que más está instaurada en los discursos, cuestionamientos y dificultades que refieren, porque como muchos aducen, es la que más conocen o quizá la única que conocen.

Esta percepción se genera, según las organizaciones de víctimas, por la poca información que se les da en relación a los mecanismos de acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación, a la confusión entre los tipos de reparación (judicial y administrativa), a la no comprensión de los mecanismos y procedimientos para acceder a cada una de ellas, así pues “realizan los trámites para la reparación administrativa y consideran que la reparación judicial hace parte de este mismo proceso de reparación”.

#### **4.2.2 Grado de satisfacción de las víctimas con el acceso y la calidad de la atención psicosocial**

Los representantes de las organizaciones de víctimas participantes en los grupos focales que se adelantaron en las regiones tienen la percepción que en materia de atención psicosocial no existe una política pública a nivel nacional que dé forma a la estrategia y logre responder a las necesidades de las víctimas.

Las dificultades que se evidencian es el reducido número de funcionarios que se encuentran a disposición en la medida que la demanda sobrepasa la capacidad de respuesta de las instituciones del Estado y es por ello que se han generado una serie de respuestas por parte de entidades como organizaciones sociales o no gubernamentales para satisfacer esta demanda social. En este sentido, se afirma que la atención psicosocial es suplida por estas organizaciones, que en muchos de los casos quedan más cercanas a las comunidades, reduciendo así los gastos de traslados de las personas y también la oportunidad con que se responde a las solicitudes hechas.

En algunos casos las organizaciones no gubernamentales agotan toda su capacidad de respuesta y se requiere del apoyo de las instituciones públicas, pero las distancias geográficas impiden el traslado de las personas hasta los lugares donde se presta el servicio.

Otra dificultad evidenciada en el tema de la atención psicosocial es la fragmentación de los procesos terapéuticos. La falta de continuidad es un factor fundamental para que las víctimas consideren que la calidad de dicho servicio no sea la ideal. Finalmente se propone que se dé vía libre a la estrategia de creación de redes de multiplicadores con las víctimas en tanto los procesos desarrollados con unos grupos pueden ser multiplicados por ellos mismos en otras regiones, contando en el aval del sistema.

*"Prácticamente no lo vemos tanto porque si tenemos eso en la entidad no tenemos como suplir los costos para llegar allá, y recibir un tratamiento Psicológico y todo eso son inconvenientes, nosotros como asociación si vemos la necesidad pero que las entidades tiene pero no podemos, como decir nosotros si tenemos personas que han necesitado pero tenemos la capacidad, nos dicen yo tengo cita con el psicólogo peor dónde, cuándo y cómo se llega" (Montería).*

*"La ayuda psicosocial idónea la han recibido por parte de las ONG´s pues con los programas institucionales a veces no hay continuidad en los procesos. Se necesitan más profesionales en atención psicosocial porque lo que son los del programa a víctimas de la alcaldía no dan abasto y somos muchas víctimas. Otra cosa es que muchos están capacitados en acompañamiento psicosocial pero no hay los recursos para multiplicar con las víctimas lo aprendido. Para la ayuda psicosocial no hay una política pública" (Medellín).*

#### **4.2.3 Grado de satisfacción de las víctimas sobre el acceso a la representación judicial en Justicia y Paz**

Este indicador busca establecer el nivel de satisfacción de las víctimas en relación a la representación judicial que tienen dentro del proceso de Justicia y Paz, es decir, el derecho que tiene la víctima a la justicia que comprende el acceder en condiciones satisfactorias a ella - tanto de participar como de contar con un recurso judicial efectivo-, así como ser escuchada en plenas condiciones por un tribunal competente, independiente e imparcial. Indiscutiblemente, la importancia de la representación judicial en el marco del proceso de justicia y paz radica en que son ellos precisamente los encargados de asistir

---

jurídicamente a las víctimas y garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

En este sentido, el Estado Colombiano debe brindar las condiciones para el ejercicio y goce de los derechos de las víctimas, tal como consagran el artículo 37 de la ley 975 de 2005, el cual dispone que las víctimas tienen derecho a ser asistidas durante el juicio por un abogado de confianza o por la defensoría pública, y, en los términos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006. De ahí la importancia de la Defensoría del Pueblo en el préstamo del servicio de defensoría pública para víctimas en el marco de la ley de justicia y paz.

Los hallazgos se basan en las percepciones manifestadas por los participantes en grupos focales de organizaciones de víctimas realizados en los territorios estudiados, quienes siempre referenciaron la representación judicial como un deber en cabeza de la Defensoría del Pueblo.

El estudio evidenció que desde la perspectiva de los representantes de las organizaciones, las víctimas se encuentran insatisfechas en relación con el acceso a la representación judicial en justicia y paz. La mayoría de las organizaciones consultadas coincidieron al señalar que aún faltan muchas víctimas por tener un representante jurídico, y, las que ya cuentan con representación, manifestaron su inconformidad en los siguientes factores: la falta de personal y sobrecarga de trabajo de los defensores, las dilaciones con las que se viene adelantando el proceso penal de justicia y paz, la falta de comunicación entre los representantes y las víctimas, así como el cambio constante de los representantes.

Por ejemplo, en Antioquia y Santander las organizaciones de víctimas coincidieron en afirmar que los abogados representantes de víctimas de la Defensoría del Pueblo cuentan con sobrecarga de procesos, motivo por el cual muchas víctimas prefieren recurrir al acompañamiento jurídico que ofrecen algunas ONG'S que hacen presencia en el territorio. Sin embargo, en el departamento de Santander las víctimas señalaban que preferían la representación privada pues los defensores públicos los cambian constantemente generándoles confusión porque no conocen finalmente quien es su representante. Así mismo, consideran que son *"defensores de las instituciones, pero no de las personas o víctimas"*, además que no hay una buena comunicación con ellos motivo por el cual la participación de las víctimas en las versiones libres es limitada. Muchas veces la información la terminan recibiendo de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – Sede Santander y no de los defensores.

Para el departamento de Antioquia en cambio, las víctimas evidenciaron la inconformidad en primero lugar, con el proceso, debido a los largos periodos de tiempo que se ha tomado motivo por el cual consideran que *"la ley no nos garantiza nada"*, que *"nunca encuentran una respuesta positiva frente a los requerimientos que hacen las víctimas al Estado"*. En segundo lugar, el abuso por parte de algunos abogados particulares que se han aprovechado del desconocimiento de las víctimas para cobrar por trámites gratuitos

ha generado desconfianza de las víctimas hacia el proceso, tal como ocurrió en Apartadó. En tercer lugar consideran que aunada a la *"sobre carga laboral"* está la falta de comunicación con los defensores, pues de nada sirve con que cuenten con una línea de telefonía móvil si *"nunca contestan o ellos no llaman a las víctimas para darles información de sus casos o cuando contestan no saben de los casos"*. Sin embargo, una de las organizaciones reconoció que la defensoría ha evolucionado y considera que *"cuando nacieron las organizaciones de víctimas, la defensoría era como un ente por allá como aparte, pero en la medida en que fueron creciendo el número de víctimas la institución se fue aplomando, tanto que hoy en día tienen 40 defensores para atender a las víctimas y que hay otros abogados para la atención del desplazamiento"*.

No obstante, la mayoría de las organizaciones de víctimas coincidieron en manifestar que aún son muchas las que no cuentan con representante legal, sin mencionar las que no están interesadas en acercarse al proceso de justicia y paz porque como ellas mismas manifiestan *"Son poquitas las víctimas que están reclamando porque la mayoría están calladitas del miedo"*. Muchas de ellas argumentaron no *"confiar"* en la institucionalidad, otras porque no quieren someterse al juicio público de que *"si lo mataron por algo será"*, algunas coincidieron que los trámites son dispendiosos y a veces no cuentan con los recursos económicos mínimos para transportarse, además, muchas veces las instituciones las envían de institución en institución sin que les solucionen su situación, razones que desmotivan la participación de la víctima en el proceso. Finalmente, existen otras víctimas que no están interesadas en la reparación y simplemente quieren olvidar.

En los departamentos de Magdalena y La Guajira las organizaciones de víctimas coinciden en manifestar que son pocas las víctimas que cuentan con representación judicial, representación que tiene por domicilio la ciudad de Barranquilla lo cual ha dificultado la cercanía y participación de la víctima en el proceso. Además están los problemas de comunicación ya que los defensores no atienden a las llamadas telefónicas y muchas veces les toca a las víctimas viajar hasta Barranquilla para tener contacto con el defensor o para enterarse del estado de su caso. En ninguno de los dos departamentos cuentan con defensores públicos para justicia y paz.

En Magdalena, los representantes de las organizaciones manifestaron que además hay una gran parte de víctimas que desconocen sus derechos y otra gran parte no los recuerdan. También consideran que las rutas de acceso no se conocen o se desdibujan porque *"cuando van a una entidad lo mandan para la otra"*, no hay articulación entre las instituciones, *"se puede desdibujar ese concepto del derecho y de cómo se accede a él"*.

En los departamentos de Caquetá y Putumayo, las organizaciones de víctimas manifestaron en relación a su grado de satisfacción sobre el acceso a la representación judicial dentro del proceso de justicia y paz que *"no se sienten representadas"*. En Caquetá consideran que la Defensoría del Pueblo tiene la función de nombrar un defensor público, sin embargo, los procesos de justicia y paz han resultado muy lentos. En cambio en el departamento del Putumayo las víctimas reconocen el papel que ha jugado la

Defensoría en la capacitación de las víctimas, pero argumentan que sus funcionarios no los atienden de forma debida *"no hay ya voluntad para atender a las víctimas, sino están en una capacitación están de viaje o haciendo un informe y los pocos que han accedido a tener representación judicial por parte de los defensores no les han entregado hasta ahora un informe de los procesos"*. Así mismo, estiman que falta personal especializado para atender a las víctimas ha generado que los pocos funcionarios estén desbordados de sus capacidades. Consideran que la CNRR debería contar con una oficina jurídica para a la atención de víctimas.

En los territorios ubicados al sur del país, es decir en los departamentos de Cauca y Nariño, las organizaciones de víctimas coincidieron en manifestar que no se ven los resultados del proceso de justicia y paz, por ende, sienten que *"ha reinado la impunidad"*. En el Cauca las organizaciones de víctimas expresaron que la Fiscalía limitaba la participación en las audiencias para los defensores de derechos humanos, consideran que la representación judicial por parte de la Defensoría *"es precaria e inadecuada"*. De otra parte, manifiestan como problemático el reconocimiento de la condición de desplazados debido a los requisitos que les exigen los personeros, requisitos que muchas veces las víctimas no pueden cumplir, motivo por el cual no se les reconoce su condición de víctima. Una de las organizaciones de víctimas manifestó que tuvo que recurrir al nivel central para conocer todo lo referente a la reparación ya que no contó con la información desde las entidades a nivel local.

En el departamento de Nariño se resaltó la falta de personal para la representación de las víctimas dentro del proceso, por ejemplo, en el municipio de Tumaco se cuenta con un representante para cubrir a 10 municipios. Otra limitante en la satisfacción de las víctimas en la representación judicial ha sido el abuso por parte de algunos abogados particulares que han aprovechado la falta de agremiación de las víctimas y el desconocimiento que tienen sobre sus derechos, el proceso y sus procedimientos, para cobrarles por trámites que son gratuitos o simplemente para timarlas.

Finalmente, en el departamento de Córdoba, durante el desarrollo del grupo focal se evidenció que las víctimas no tienen claro el papel de la representación judicial ya que cuando se les indagó por el grado de satisfacción con este aspecto, la respuesta inicial fue que *"ellos consultan a la Fiscalía para la verificación de exhumaciones"*. Cuando se les pregunta si los defensores públicos mantienen informadas a sus víctimas sobre los procesos, las audiencias, el estado de sus reclamaciones aducen estar *"desamparados porque han dirigido varias solicitudes para que esa entidad los ayude pero no ha sido posible porque de pronto como son una entidad de ánimo de lucro tenemos algunos vacíos y nosotros necesitamos adquirir esa experiencia y que las entidades nos apoyen"*. En cambio, las organizaciones de Sucre manifestaron que sus casos son remitidos a Barranquilla pues allá no hay defensores públicos de justicia y paz. Igualmente resaltaron como dificultad la falta de comunicación con los defensores ya que no logran que les contesten los celulares en los horarios que ellos establecieron para la atención.

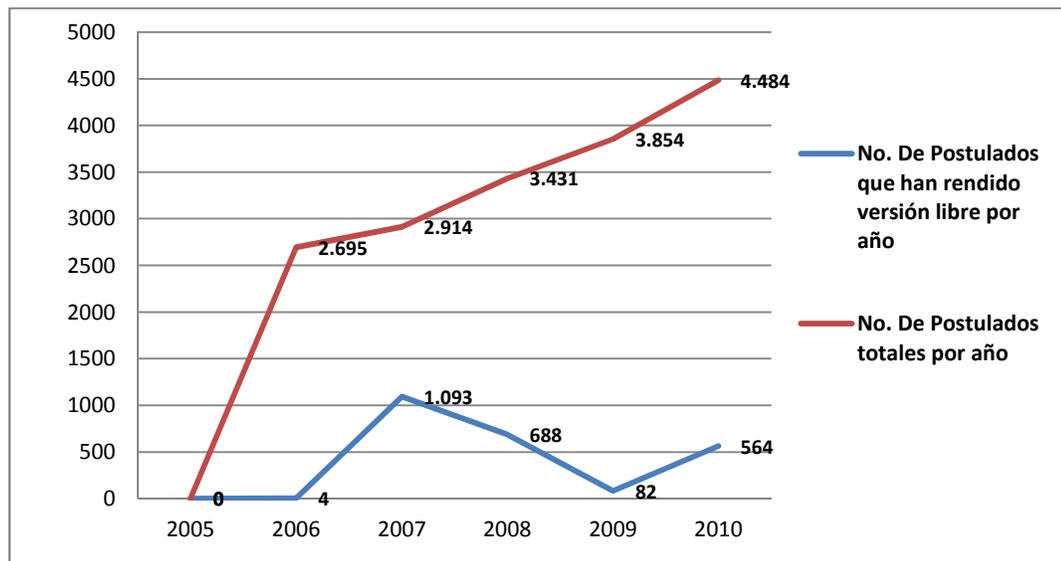
A pesar de las limitaciones anteriormente planteadas, las organizaciones de víctimas de Antioquia y Nariño resaltaron como una fortaleza el hecho que los defensores públicos se encuentran capacitados a pesar de ser pocos.

### 4.3 Judicialización de los sujetos activos de las conductas, información sobre la verdad de los crímenes internacionales cometidos

#### 4.3.1 Porcentaje anual de desmovilizados postulados que han rendido versión libre

En el proceso cuando el desmovilizado es aceptado en Justicia y Paz, comienza una etapa de investigación y juicio que se desarrolla de manera independiente por la rama judicial, empezando con las versiones libres; en esta el postulado debe confesar los delitos que cometió mientras hacía parte del grupo ilegal, esto se realiza con la presencia de un Fiscal de la Unidad de Justicia y Paz y del Ministerio Público representado por la Procuraduría General de la Nación. La grafica siguiente, recoge el comportamiento de los postulados que han rendido versión libre durante los 5 años de Justicia y Paz.

**Gráfica 6. Desmovilizados Postulados que han Rendido Versión Libre**



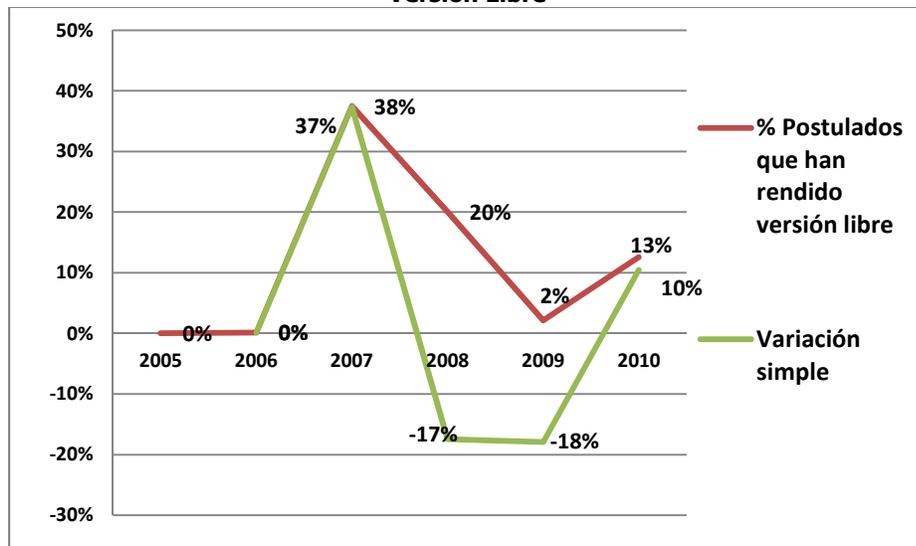
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 - 2010 y Matriz comité Interinstitucional de Justicia y Paz 2010.

En items anteriores se ha descrito el comportamiento del numero de postulados en Justicia y Paz, por ello el análisis se centrará en los que tienen esta categoria y han participado en las audiencias de versión libre; señalando que el nivel maximo que adquirieron estas diligencias se dio en el 2008 con 1.093 postulados, en el 2006 existian muy pocos postulados y por ello se realizarón tan solo cuatro versiones libres, pero el fenomeno más interesante se observa en los periodos del 2008 y 2009, que aunque se

habían aumentado los fiscales (59 fiscales), el número de sesiones disminuyó de forma vertiginosa, esto se podría sustentar en la cantidad de hechos que se deben confesar y en la metodología implementada en esta etapa. Suamdo a esto aparecen las extradiciones que se realizaron en mayo del 2008, que provocaron perturbaciones negativas en los postulados que estaban participando y por parte de los extraditados, los cuales se demoraron varios meses en retomar las versiones, causado por los juicios en que incurrieron en Estados Unidos.

Por lo tanto, la variación en la participación de los postulados que en Justicia y Paz en las versiones libres disminuyó en estos periodos por las razones que se manifestaron, tal como lo señala la gráfica No. 6, donde a partir del 2009 se empieza a observar una recuperación del indicador retomando los niveles de 2007, logrando superar los efectos negativos de las circunstancias mencionadas para el 2008.

**Gráfica 7. Variación Anual en el Porcentaje de Desmovilizados Postulados que han Rendido Versión Libre**



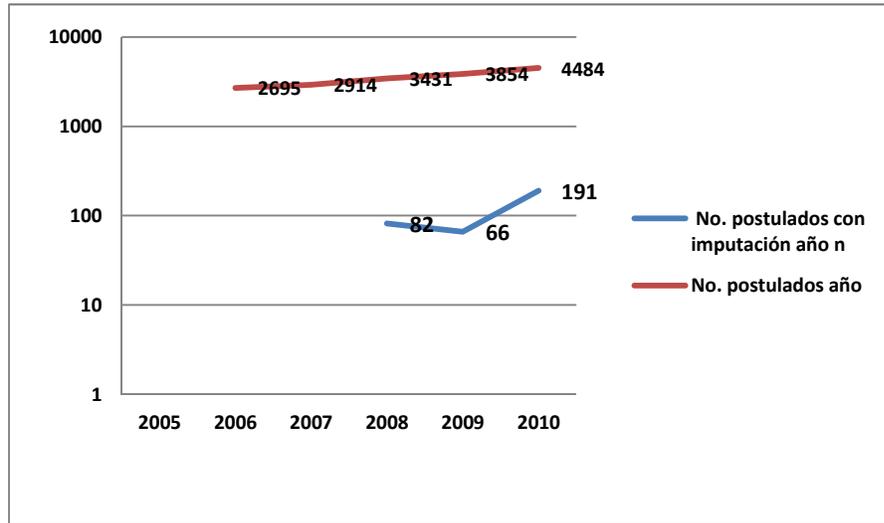
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 - 2010 y Matriz comité Interinstitucional de Justicia y Paz 2010.

#### 4.3.2 Porcentaje anual de desmovilizados postulados a los que se les ha formulado imputación

De acuerdo al proceso de Justicia y Paz, la etapa que prosigue a la versión libre es la formulación de imputación, en esta parte el postulado es acusado formalmente de una conducta o un delito concreto. En la gráfica No. 3 se observa que en los primeros tres años de vigencia de la ley, no se habían producido resultados en este sentido, en la medida que se debían agotar las instancias que se han descrito anteriormente con las

dificultades propias del proceso, lo cual se refleja en la baja cantidad de postulados a los que se les ha realizado la formulación de imputación.

**Gráfica 8. Desmovilizados Postulados a los que se les ha Formulado Imputación**

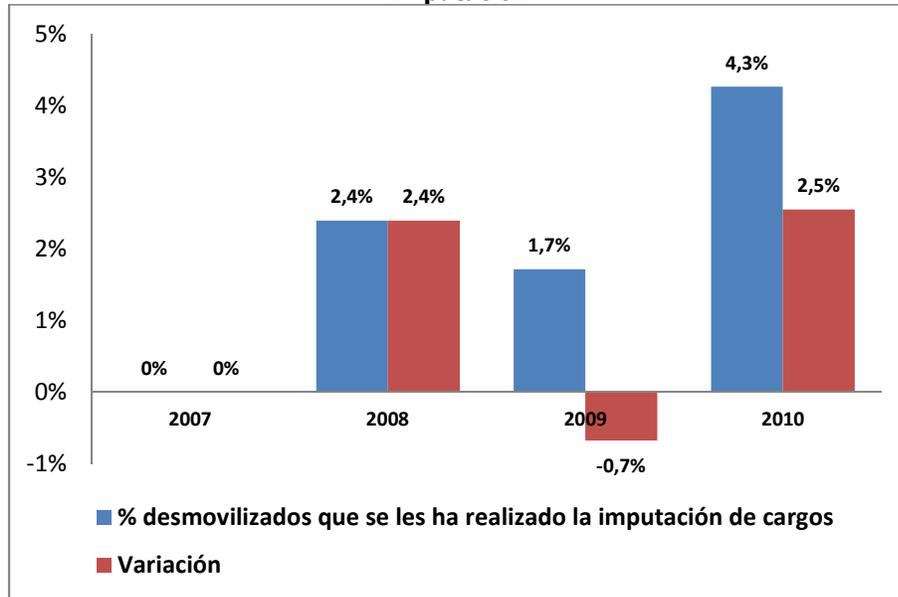


Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

Ahora, el dato que causa interés es la recuperación de la tendencia para el 2010; este comportamiento se puede explicar por la decisión que adoptó la Corte Suprema de Justicia, en la cual autorizó las imputaciones parciales mediante la *Sentencia 32575 del 14 de diciembre de 2009*, a través de este fallo, la Fiscalía continuará investigando la totalidad de los delitos cometidos por los postulados a la Ley de Justicia y Paz, pero podrá formular acusaciones por aquéllos delitos que cuenten con el soporte probatorio necesario; agilizando el proceso y permitiendo que se llegue a la sentencia judicial de una manera más eficaz en términos de tiempos.

En la gráfica No. 4, se puede observar los dos efectos mencionados, el que causó en primer lugar la disminución de las versiones libres que se presentaron para el 2008 y el 2009, haciendo que la participación y la variación de postulados con formulación de imputación bajaran en términos absolutos y comparativos. Esto se contrarrestó con el efecto de la decisión de la Corte Suprema de Justicia que hizo que estos mismos ítems presentaran valores de crecimiento positivos.

**Gráfica 9. Variación en el Porcentaje de Desmovilizados Postulados a los que se les ha Formulado Imputación**



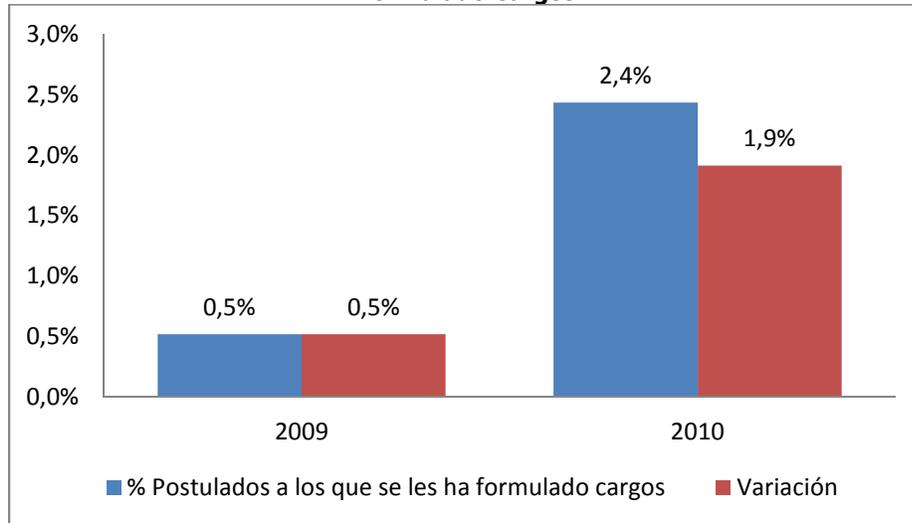
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

#### 4.3.3 Porcentaje de desmovilizados postulados a los que se les ha formulado cargos

Recopilando las etapas del proceso, a partir de lo confesado por los postulados en las versiones libres, y una vez realizada la correspondiente verificación de los hechos y conductas punibles, los fiscales delegados proceden a la formulación de imputación de los delitos ante el respectivo magistrado con función de control de garantías; luego se procede a la formulación de cargos ante el mismo funcionario. Por lo tanto, todas las situaciones que afecten las etapas anteriores tendrán repercusiones en la formulación de cargos. Además, antes de la formulación de cargos existe una etapa probatoria que se debe efectuar y que por el número de hechos confesados y la magnitud de los mismos demandan un periodo de tiempo acorde a la investigación penal que se cursa. En la grafica No. 5 describe el efecto de estos hechos sobre el comportamiento de la participación de los postulados en la formulación de cargos.

Para los años del 2005 al 2008 no se habían producido formulación de cargos a los postulados de Justicia y Paz, para el 2009 se formularon 20 y en el 2010 un equivalente a 109, evidenciando que mientras las etapas anteriores no se agotaran, esta no podía fluir con eficacia; siendo notorio el efecto de la Sentencia 32575 en el incremento de formulación de imputación y de cargos para el último año considerado.

**Gráfica 10. Variación Anual en el Porcentaje de Desmovilizados Postulados a los que se les ha Formulado Cargos**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

#### **4.3.4 Porcentaje de desmovilizados postulados a los que se les ha legalizado la aceptación de los cargos**

Cada etapa del proceso tiene una función de filtrado que produce que los resultados que se observan en estos indicadores tengan un desempeño menor a medida que se avanza; como las versiones libres, las imputaciones y la formulación de cargos de cargos se encontraban retrasadas por la decisión de la Corte Suprema de no permitir imputaciones parciales, cuando cambió su fallo en el 2009, los efectos se empezaron a observar en la formulación cargos como se señaló y en el control de legalización de cargos, en el cual para el 2010 se realizaron 18 de estas diligencias para los postulados de Justicia y Paz; representando un 0,4% del total de postulados y un 16% respecto a los que se les ha formulado cargos<sup>14</sup>.

#### **4.3.5 Porcentaje de postulados desmovilizados que han participado en el incidente de reparación integral**

En este apartado se relacionan los postulados que han participado en incidentes de reparación. A diciembre de 2010, solamente tres postulados habían participado en incidentes de reparación (Edwar Cobos Téllez, alias "Diego Vecino" Uber Enrique Bánquez Martínez, alias "Juancho Dique" Iván Laverde, alias "el iguano"), cifra que corresponde al 0,07% del total de postulados en Justicia y Paz para la misma fecha<sup>15</sup>.

<sup>14</sup>. Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

<sup>15</sup>. Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

---

#### **4.3.6 Porcentaje de desmovilizados postulados a los que se ha condenado en primera instancia**

Los mismos postulados que han participado en el incidente de reparación son los que han sido condenados en primera instancia. En el caso “Diego Vecino” y “Juancho Dique” los hechos por los cuales se les condena son concierto para delinquir, homicidio, desplazamiento, secuestro, hurto, porte ilegal de armas, entre otros; los anteriores se consideran como infracciones al Derecho Internacional Humanitario y de Lesa Humanidad por haber atacado civiles. En cuanto a la reparación, el Tribunal determinó la indemnización de las víctimas de la siguiente manera: Los postulados pagarán 240 millones por familias víctimas, con un máximo de 40 millones de pesos por víctimas sobrevivientes.

Para el caso de alias “El Iguano” recibió la sentencia de una pena máxima alternativa de ocho años de prisión por delitos de homicidio agravado, concierto para delinquir, tortura, extorsión, terrorismo, fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas, entre otros. En cuanto a la reparación, el Tribunal ordenó reparar de manera integral a las 170 familias de las víctimas, esta deberá hacerse de manera colectiva y por vía administrativa; el pago se realizará con base al “principio de equidad.”

#### **4.3.7 Percepción sobre el tiempo promedio que se dura cada etapa procesal en Justicia y Paz**

La duración del proceso penal de Justicia y Paz es un factor que incide directamente con la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. La oportunidad, prontitud y efectividad con dichos procesos se lleve a cabo, tiene además incidencia directa en relación con la recuperación de la institucionalidad y de la confianza en el Estado, factor esencial cuando se piensa en procesos de reconciliación y de transición hacia la construcción de la paz. Advirtiéndose en todo caso que no puede constituirse este proceso como el único eje que soporta dicha finalidad, al ser el elemento más visible de la evolución que ha tomado la política de justicia transicional en el país desde que fue promulgada la Ley de Justicia y Paz, es necesario poner en evidencia los distintos factores que puedan contribuir en el redimensionamiento de las expectativas que en ella se han puesto, como mecanismo para llamar la atención sobre la necesidad de considerar el proceso de transición en el país en una perspectiva más multidimensional, a partir de la cual el Estado tome medidas de política más integrales que adicionen otro tipo de respuestas y vías para garantizar los derechos de las víctimas.

La medición de este indicador tiene como propósito perfilar y contextualizar los cuellos de botella que se presentan en el proceso judicial de justicia y paz a partir de la percepción de los funcionarios respecto de los tiempos promedio que han tomado las distintas etapas procesales para los casos que estaban llevando en el momento de la entrevista, así como de la percepción sobre los factores explicativos o causales de dichos tiempos. Esta medida sin embargo, no tiene como finalidad establecer los valores absolutos ni estándares de dichos tiempos puesto que se trata de una valoración subjetiva y particularizada en un

momento específico del tiempo, a partir de experiencia individual de los funcionarios de las instituciones que por la naturaleza de su rol tienen relación con los procesos de justicia y paz (fiscales de Justicia y Paz, Defensores representantes de Víctimas, Procuradores de Justicia y Paz, CTI, Consejo Superior de la Judicatura). Los hallazgos expresan la "opinión", las interpretaciones e impresiones que se han formado los actores directamente involucrados respecto del proceso a partir de su trabajo cotidiano, las cuales pueden ser, aunque no necesariamente, sustancialmente diferentes a la realidad objetiva.

Para establecer algún nivel de fiabilidad en este tipo de valoraciones resultaría necesario contrastar estos datos con otro tipo de evidencia que dé cuenta efectivamente de las realidades objetivas. Infortunadamente, en la actualidad no se dispone de información sobre este aspecto puesto que el proceso penal de Justicia y Paz es complejo, se encuentra en plena implementación por lo que es difícil estandarizar otro tipo de evidencia. Por tanto, el alcance de los hallazgos deja abierta la discusión para aportes posteriores e hipótesis que puedan en un futuro ser abordadas a partir de estudios específicos con metodologías que permitan acercarse a esta realidad de manera más objetiva.

Como se observa en la tabla siguiente, para el total de los territorios estudiados, de un total de 81 funcionarios indagados sobre el tiempo promedio que se han tomado en los casos a su cargo, para cada etapa procesal, el 42% se abstuvo de reportar dichos datos, esto porque consideran imposible determinar estos momentos. El mayor nivel de respuesta se registró en los Procuradores de Justicia y Paz, en la Fiscalía y de Defensoría la proporción fue similar y la más baja en los investigadores del CTI.

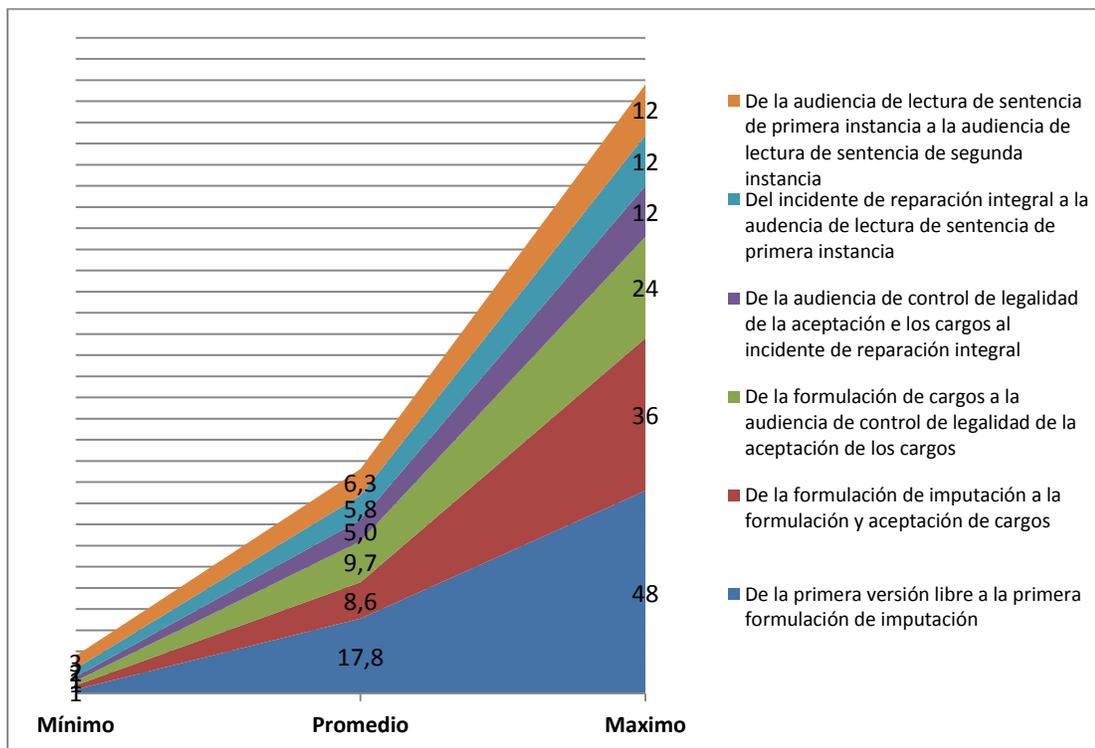
**Tabla 15. Funcionarios que informaron sobre tiempo promedio en etapas procesales por institución**

Cargos	Informaron		No informaron		Total Encuestados
Magistrados	0	0%	1	100%	1
Investigadores CTI	2	40%	3	60%	5
Defensores Representantes de Víctimas	21	57%	16	43%	37
Fiscales de Justicia y Paz	15	58%	11	42%	26
Procuradores Justicia y Paz	9	75%	3	25%	12
<b>Total general</b>	<b>47</b>	<b>58%</b>	<b>34</b>	<b>42%</b>	<b>81</b>

Quienes expresaron su aprensión a suministrar la información sobre estos tiempos, manifestaron que cada caso tiene un término procesal diferente, esto por cuanto existen varios factores que inciden en el inicio y desarrollo de los procesos entre los cuales se destacan: Los desmovilizados son postulados en diferentes momentos, por lo que el inicio del proceso varía para cada uno de ellos, así, se tienen postulados que no han iniciado versiones, otros que apenas están iniciando u otros que ya llevan años en dicho proceso; el número de hechos confesados y el tipo de delitos determina variaciones en las diferentes etapas; la dinámica de las audiencias, la prioridad que se está dando a los comandantes frente a los patrulleros, el proceso de verificación de los hechos; dificultades

logísticas para la realización de audiencias, las transmisiones, el traslado y seguridad de los postulados, entre otros aspectos.

Por su parte, quienes sí suministraron información, permitieron evidenciar que, en efecto, existe una gran variabilidad en los tiempos para surtir cada una de las etapas según el caso. Aun así, como se observa en el siguiente gráfico, la etapa de mayor duración es aquella que va desde la primera versión libre hasta la primera versión de imputación; se percibe que en la medida que transcurren las diferentes etapas, el tiempo es cada vez menor.



### ► Los cuellos de botella

Efectivamente, aunque los valores atribuidos a los tiempos de las etapas procesales tienen un alcance limitado, en la profundización sobre estas percepciones se evidencia que los funcionarios que están directamente involucrados con el proceso penal de justicia y paz consideran que la etapa más larga es aquella que transcurre entre la primera versión libre y la primera de formulación de imputación de cargos, y en segundo lugar aquellas que transcurren hasta la audiencia de control de legalidad de la aceptación de los cargos. Los principales factores asociados a los cuellos de botella según los diferentes actores entrevistados tienen que ver con:

*El número de hechos confesados por cada postulado y la investigación de los mismos:* para adelantar estas investigaciones es necesaria la aplicación de un “programa metodológico” reconocido incluso en los términos legales del proceso. Dicho programa cuenta con tiempos específicos, pues no sólo se investigan delitos aislados sino crímenes de sistema, en ese sentido no es lo mismo investigar a un patrullero, que a un mando medio o un comandante, pues debe establecerse el grado de responsabilidad de cada uno de estos en los hechos cometidos y por esta razón resulta imposible calcular un tiempo para la realización de cada etapa procesal. Elementos como el número de hechos hacen más complejas las diferencias.

*Dinámica de las audiencias:* La falta de consenso y posturas adversas de tribunales y Corte Suprema de Justicia, pues éstos han establecidos formalismos y ritualidades para cada diligencia, las cuales sobrepasan las capacidades de las instituciones, que no son uniformes y dilatan los procesos. Esto genera temor en los operadores judiciales a la hora de formular las imputaciones. Adicionalmente, se considera que existen muchas audiencias porque no hay límites en los tiempos para que los postulados culminen las versiones libres; en la audiencia de imputación y la de formulación de cargos se hace lo mismo, por lo cual resulta redundante en esfuerzos y tiempos; el protocolo para audiencias de legalización de cargos es muy tedioso “ya que tiene puntos que deberían ser absueltos por una comisión de la verdad no por un proceso judicial”.

*La falta de consenso en la persecución penal de crímenes internacionales:* Específicamente en relación con la falta de conocimiento, unificación de conceptos y la priorización que debería hacerse respecto al conocimiento y juzgamiento de crímenes sistemáticos relacionados con los crímenes internacionales, por las exigencias que existen de investigar “todos los hechos”, se dilatan los procesos.

*La capacidad institucional:* específicamente frente al número de magistrados disponibles, el número de fiscales e investigadores no es suficiente si se tiene en cuenta el número de hechos que se deben investigar, el número de postulados y el número de víctimas. Esto conlleva a la dificultad en la verificación de la información, en la localización de las víctimas. Adicionalmente, se hace referencia a problemas logísticos relacionados con el traslado de los postulados por parte del INPEC, a las transmisiones de las audiencias, a la disponibilidad de tiempo de los magistrados para programación de las audiencias.

*El cambio de fiscales:* Un problema crítico era la rotación de fiscales, puesto que esto retrasa los procesos, implica reiniciar en el conocimiento y experticia que ha adquirido un fiscal frente al bloque, en el contacto con las víctimas, en la investigación, entre otros factores. Se enunciaron tres situaciones en las que se habían tenido 7, 4 y 3 fiscales diferentes para un mismo caso (postulado).

*El incidente de reparación:* Se considera que el incidente de reparación debería realizarse una vez se dicte sentencia y no que la sentencia dependa de que se realice el incidente de reparación.

---

#### **4.3.8 Porcentaje anual de cadáveres encontrados con plena identidad en el contexto de Justicia y Paz**

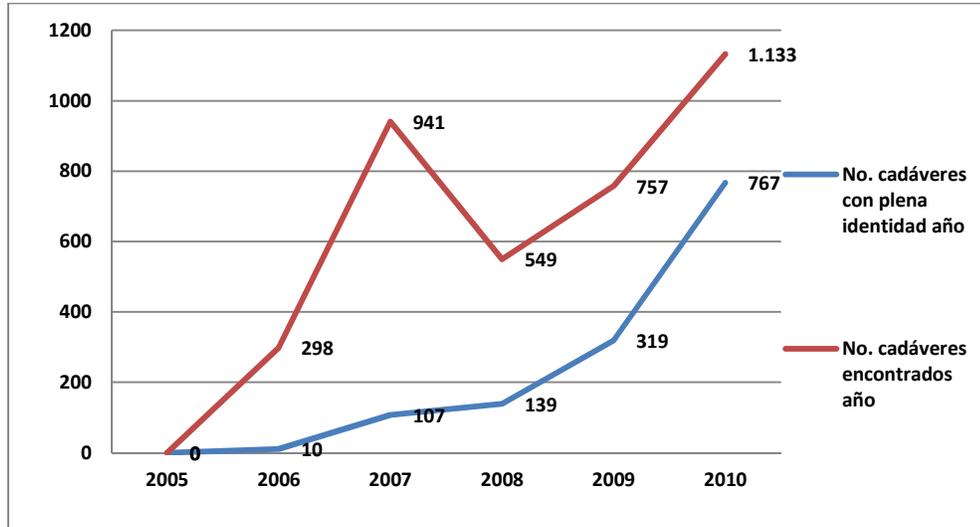
Unos de los delitos más graves en que incurrieron estos grupos ilegales fue la desaparición forzada, la cual viola varios derechos fundamentales como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal. Por lo tanto, en el contexto de la verdad, la justicia y la reparación, el hallazgo de estas personas proporciona un paso importante para lograr los objetivos de la ley 975 de 2005.

Como se puede observar en la gráfica siguiente se observan como se ha comportado en los años de vigencia de la ley, el número de cadáveres que se han encontrado y con los que se cuenta con plena identificación. Entre los sucesos o factores que explican estos comportamientos se pueden mencionar las confesiones de los postulados, el trabajo de los equipos criminalísticos, las jornadas especiales de desaparición forzada y las herramientas de articulación como el Registro Nacional de Desaparecidos.

Ahora, una de las principales fuentes para el hallazgo de fosas, son las confesiones por parte de los postulados, si estos no declaran dificulta el inicio del proceso de exhumación y de entrega de los cuerpos a sus familiares con la etapa intermedia de la identificación plena del cadáver. Como se señaló, en el 2008 existió una disminución en las versiones libres, lo cual afecto evidentemente la cantidad de cadáveres encontrados, pero es importante señalar que la identificación de cuerpos no se vio afectada en la misma medida o proporción. Esto se puede deber a la implementación de diversas estrategias y la capacidad operacional del equipo de criminalística que se encuentra conformado por topógrafos, antropólogos, fotógrafos y auxiliares de campo, adscritos al Cuerpo Técnico de Investigación, DAS y Policía Nacional; que como se observa permitió cerrar la brecha con relación a los cuerpos encontrados para estos periodos.

Como complemento a lo anterior, se implementaron jornadas especializadas en la atención a familiares de personas desaparecidas, convirtiéndose en el espacio propicio para la exhibición de hallazgos obtenidos en diligencias de exhumación; permitiendo que se obtuviera información que facilitó la identificación indiciaria y la determinación de circunstancias del modo, el tiempo y el lugar de como el hecho se produjo; además se tomaron de muestras de ADN para la identificación de cadáveres encontrados y la consolidación del proyecto del banco genético que lidera la Fiscalía General de la Nación. Todo esto en su conjunto permitió que los resultados en identificación de cadáveres empezaran a tener mayor efectividad en los años 2009 y 2010.

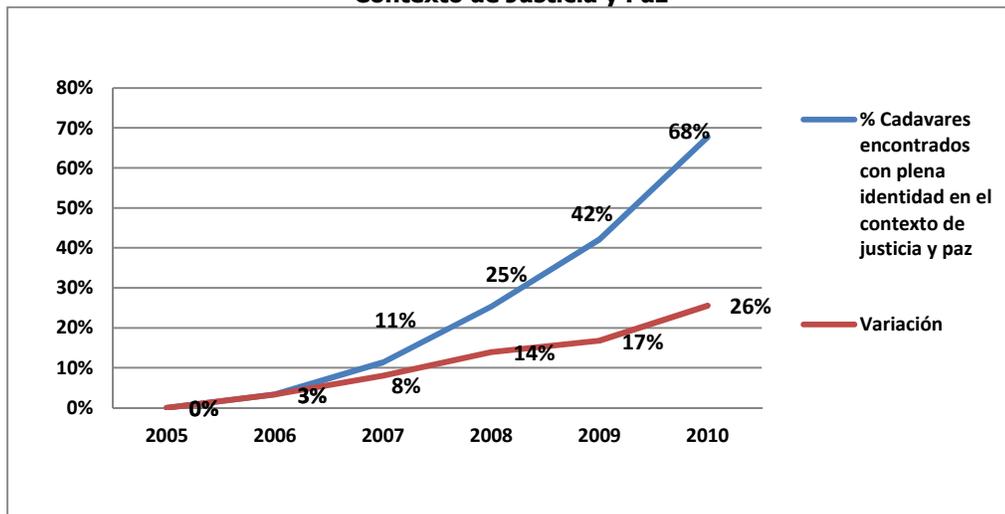
**Gráfica 11. Número de cadáveres encontrados y con plena identidad en el contexto de Justicia y Paz por año**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

En la gráfica siguiente, se observa una evolución en el porcentaje de cadáveres que se han identificado, donde claramente se observa los efectos positivos de las medidas que se describieron anteriormente y la implementación de la plataforma denominada SIRDEC, el cual contiene datos relacionados con la identificación e investigación de desaparecidos y cadáveres, que a su vez permite la interacción permanente con autoridades públicas, judiciales, de control y comunidad en general. Obteniendo como resultado agregado un mayor nivel de cadáveres identificados.

**Gráfica 12. Variación Anual en el Porcentaje de Cadáveres Encontrados con Plena Identidad en el Contexto de Justicia y Paz**



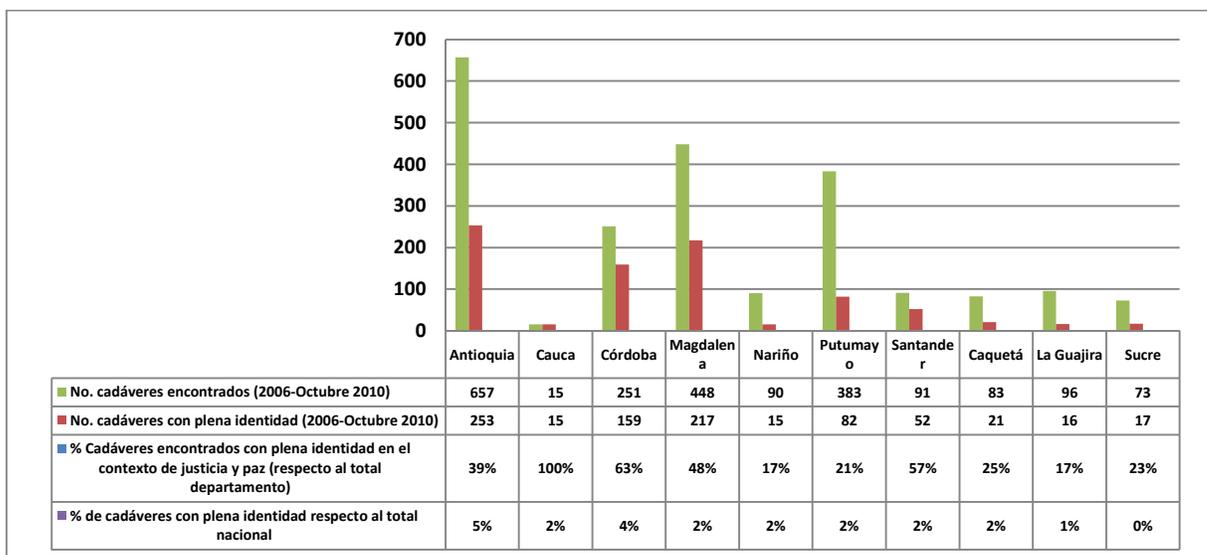
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

En el ámbito departamental la grafica siguiente relaciona el número y porcentaje de los cadáveres encontrados e identificados plenamente en cada región. En los departamentos de Antioquia, Magdalena, Putumayo y Córdoba se registra el mayor número de cadáveres encontrados, mientras que por el contrario es en el departamento del Cauca donde se registra la cifra más baja. Se debe precisar que el hallazgo de los cadáveres depende de diversos factores como: que el postulado y los familiares de las víctimas aporten la información sobre los sitios, que a nivel central se programen los procesos de exhumación y que éstos efectivamente se puedan llevar a cabo, pues en muchas ocasiones la situación de conflicto que persiste en las regiones impide el desarrollo de las jornadas.

Al relacionar el número de cadáveres con plena identidad respecto a los cadáveres encontrados en cada región, se evidencia que los departamentos del Cauca (100%), Córdoba (63%), Santander (57%) registran en su orden las proporciones más altas con identificación plena. Es de anotar que en Cauca y Santander las altas proporciones obedecen al bajo número de cuerpos encontrados lo que provoca que el proceso de identificación sea menos dispendioso en comparación con otros departamentos como Antioquia, Magdalena y Putumayo, regiones en donde la cantidad de cuerpos encontrados superan el centenar a diferencia de los otros departamentos. Sin embargo, al relacionar los cuerpos con plena identidad por departamento respecto al total de cadáveres encontrados en todo el país durante el periodo estudiado, encontramos que los mayores resultados corresponden al departamento de Antioquia (5%) y Córdoba (4%).

Ahora, el promedio en el porcentaje de los departamentos estudiados se ubica en un 46%, por encima de la media nacional que fue del 36% para todo el período estudiado.

**Gráfica 13. Porcentaje de Cadáveres Encontrados con Plena Identidad en el Contexto de Justicia y Paz por Departamento 2010**



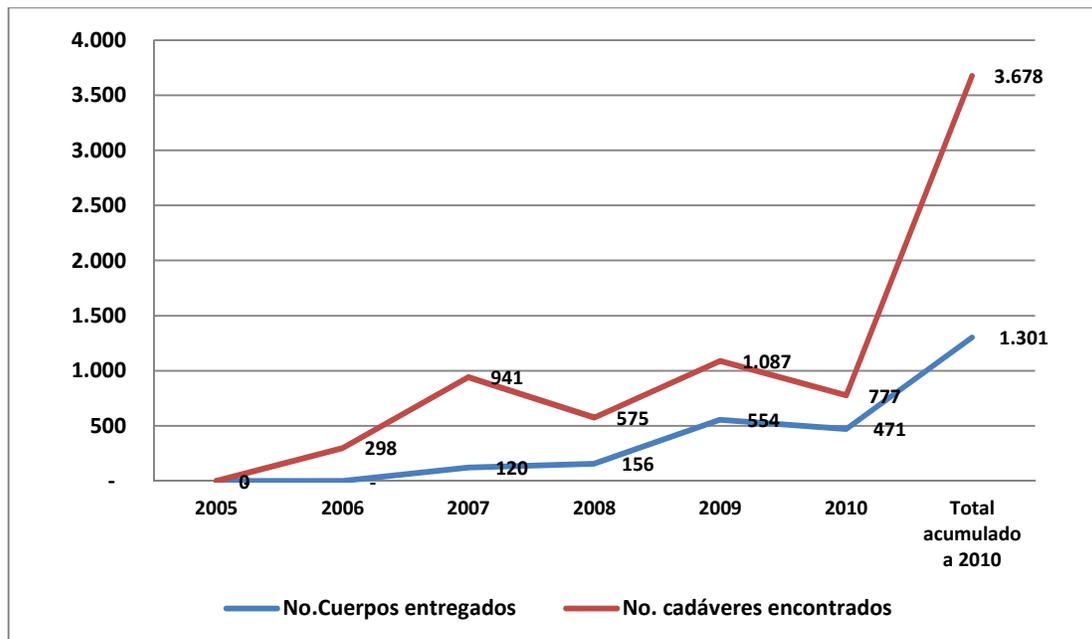
Fuente: Fosas Exhumadas FGN a Abril de 2008. Matriz Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, a Octubre de 2010.

#### 4.3.9 Porcentaje anual de cuerpos entregados a familiares o allegados en el contexto de Justicia y Paz

Para dar cumplimiento a la entrega de los cuerpos recuperados en las fosas exhumadas se deben superar una serie de procesos, el primero de ellos la plena identificación de los cadáveres, luego de lograr esta etapa se origina un problema presupuestal por parte de la Fiscalía General de la Nación, la cual argumenta que no cuenta con los recursos financieros necesarios para materializar el derecho de realizar la inhumación conforme las creencias religiosas y tradiciones culturales de los sobrevivientes de las víctimas de desaparición forzada, supeditándose a los recursos de la cooperación internacional siendo el mayor representante en este contexto la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, perdiendo la institución autonomía en este sentido y sostenibilidad. Esta problemática adquiere mayor relevancia cuando se le adiciona el cubrimiento de los gastos de manutención, hospedaje, ramos florales, cintas y bóvedas, entre otros, de las víctimas, que en su mayoría son desplazadas y desarraigadas y no tienen la capacidad económica para inhumar a sus seres queridos.

Adicional a lo anterior, la atención a víctimas exige la presencia de un profesional forense y un psicólogo para la información y atención de las víctimas; los cuales se deben desplazar a zonas rurales y distantes para las diligencias de entrega de cadáveres; lugares que son de difícil acceso por la infraestructura de los municipios y de las veredas donde viven los familiares.

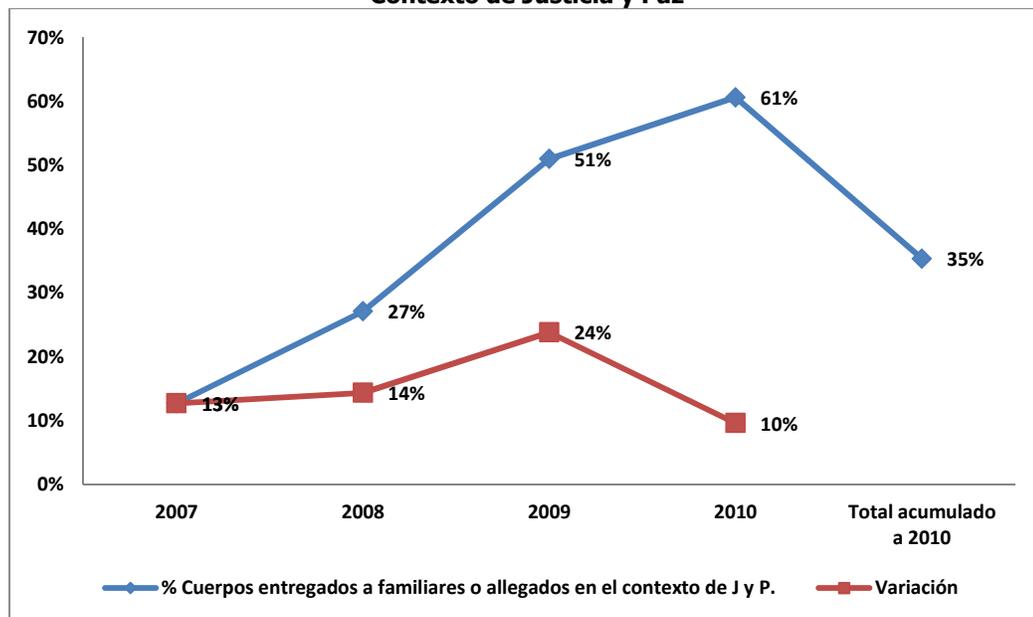
**Gráfica 14. Cuerpos Entregados a Familiares o Allegados en el Contexto de Justicia y Paz por año**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

La gráfica siguiente, señala cómo ha convergido la capacidad operativa de las Fiscalía General de la Nación para realizar la entrega de los cadáveres encontrados, constituyéndose en un acto de reparación integral de la víctima, la cual se observa oscila en un 50%. Ahora, adicional a las acciones que se señalaron y que se deben realizar para este acto de reparación, es necesario realizar varios procedimientos antes de la entrega, entre ellos tener en cuenta el respeto por las tradiciones culturales de los familiares, realizar las coordinaciones para llevar el cuerpo hasta donde la familia lo solicita, coordinar que se le otorgue a la familia su bienestar en todo el proceso de la entrega, no solamente físico sino psicológico, lo que conlleva a que se tome un tiempo prudente para escuchar a los familiares en sus requerimientos, inquietudes y observaciones. Por lo que es claro, la complejidad del proceso que sobrepasa el simple hallazgo del cadáver, la identificación del mismo y la entrega casi inmediata a sus familiares.

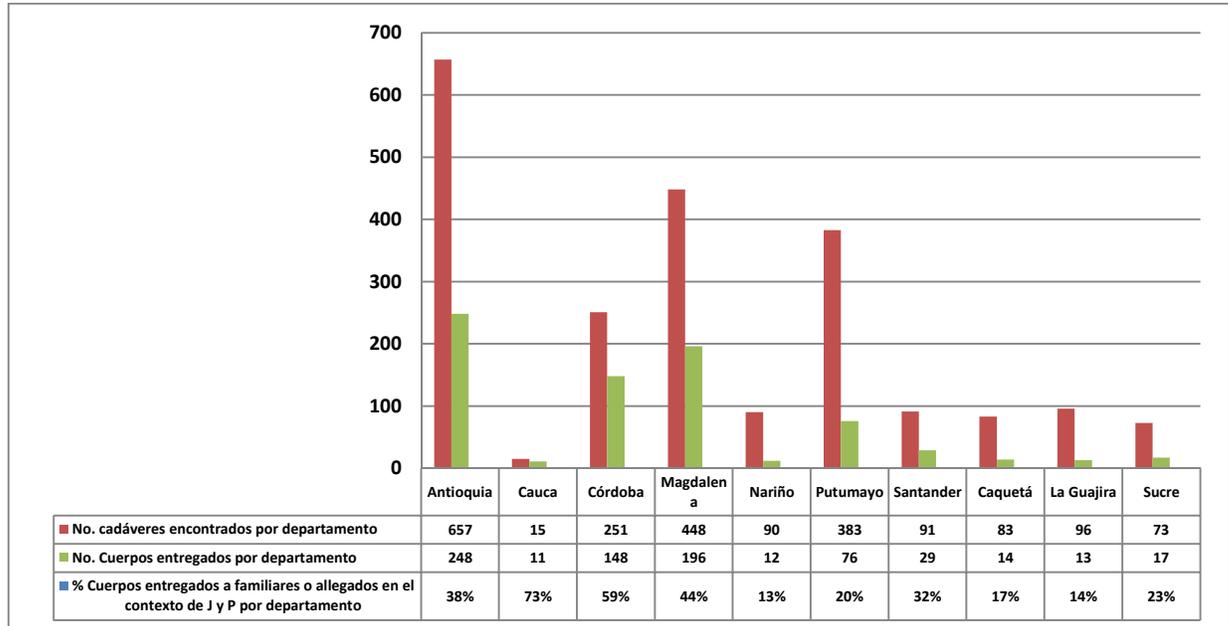
**Gráfica 15. Variación Anual en el porcentaje de Cuerpos Entregados a Familiares o Allegados en el Contexto de Justicia y Paz**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

A nivel departamental, los departamentos de Antioquia, Magdalena y Córdoba son los que registran el mayor número de cuerpos entregados de acuerdo a la siguiente gráfica los departamentos donde se logra superar las etapas que anteceden la entrega de los cadáveres son Cauca con una amplia diferencia seguida por el departamento de Caquetá, en el primer departamento tiene incidencia el número de cuerpos encontrados el cual es bajo en comparación a otros departamentos, que a su vez facilita el proceso de investigación, obteniendo como resultado final la entrega eficiente a los familiares los restos humanos de la víctima.

**Gráfica 16. Porcentaje de Cuerpos Entregados a Familiares o Allegados en el Contexto de Justicia y Paz por Departamento a Octubre de 2010**

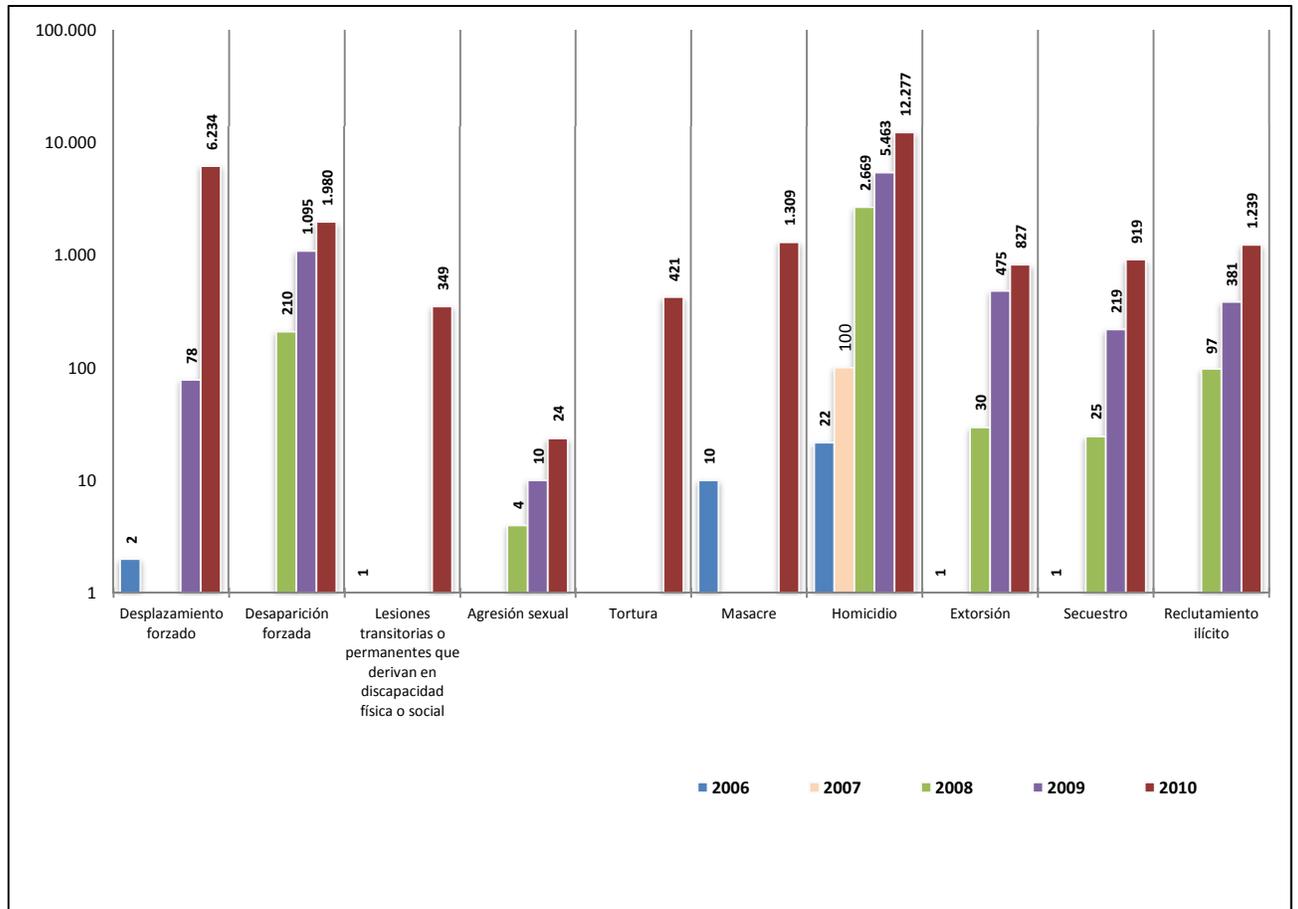


Fuente: FGN. Reporte de Fosas Exhumadas a Abril de 2008. Matriz Comité Interinstitucional de Justicia y Paz a octubre de 2010.

#### **4.3.10 Variación anual en el número de hechos confesados en Justicia y Paz por tipo delito**

En los hechos confesados por los cuatro mil postulados de Justicia y Paz, el homicidio aparece en un primer lugar con más de 20.000 delitos de este tipo; en segundo lugar aparece el desplazamiento forzado con 6.234 casos; en tercer lugar se ubica la desaparición forzada con 1.948 hechos confesados; entre otros delitos se encuentra el reclutamiento ilícito (1239 delitos), extorsión (827 delitos), secuestro (919 delitos), lesiones personales (349 delitos), tortura (421 delitos) y violencia sexual (24); siendo este último el menos enunciado y señalado por las víctimas por la connotación que tiene este tipo de hecho en la persona ultrajada.

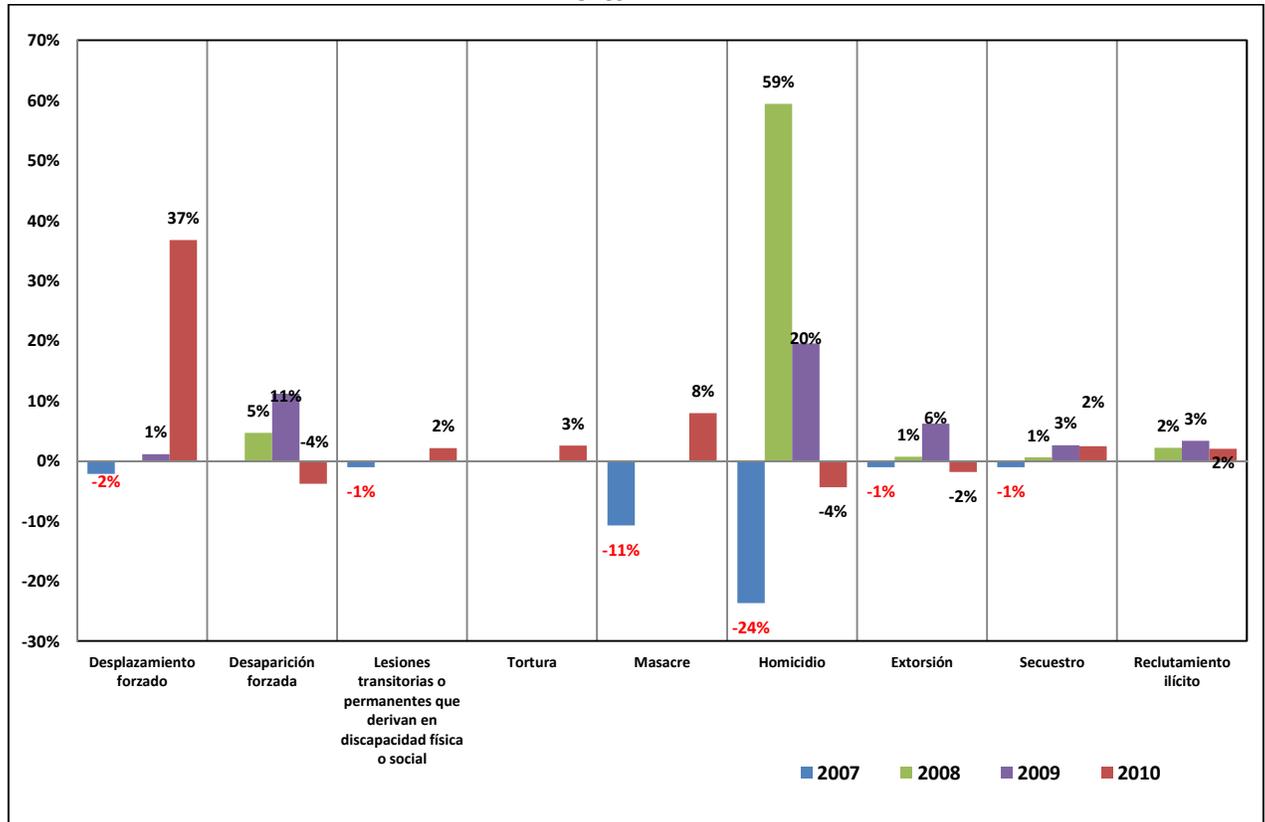
**Gráfica 17. Número de Hechos Confesados en Justicia y Paz por Tipo de Delito por año**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

Al analizar la variación de los hechos confesados por tipo de delito en el contexto de Justicia y Paz durante el periodo estudiado, como se observa en la siguiente gráfica, es el homicidio el que registra mayores incrementos para el 2008 y 2009, con una ligera disminución en la participación respecto al resto de delito en el 2010. Por su parte, el desplazamiento forzado, las masacres, el secuestro y reclutamiento ilícito registran mayores incrementos en el 2010 aunque en proporciones bajas. En general se evidencia que la media de la variación en los diferentes tipos de delitos confesados durante el periodo estudiado es del 5%, lo cual evidencia una tendencia positiva en las confesiones de los hechos. Llama la atención sin embargo que los delitos considerados en el marco de los Crímenes Internacionales, son los que en más baja cantidad y proporción están siendo confesados, quizá con excepción del desplazamiento forzado que para el año 2010, este tipo de delito correspondió al 37% del total de confesados.

**Gráfica 18. Variación Anual en el Número de Hechos Confesados en Justicia y Paz por Tipo de Delito**

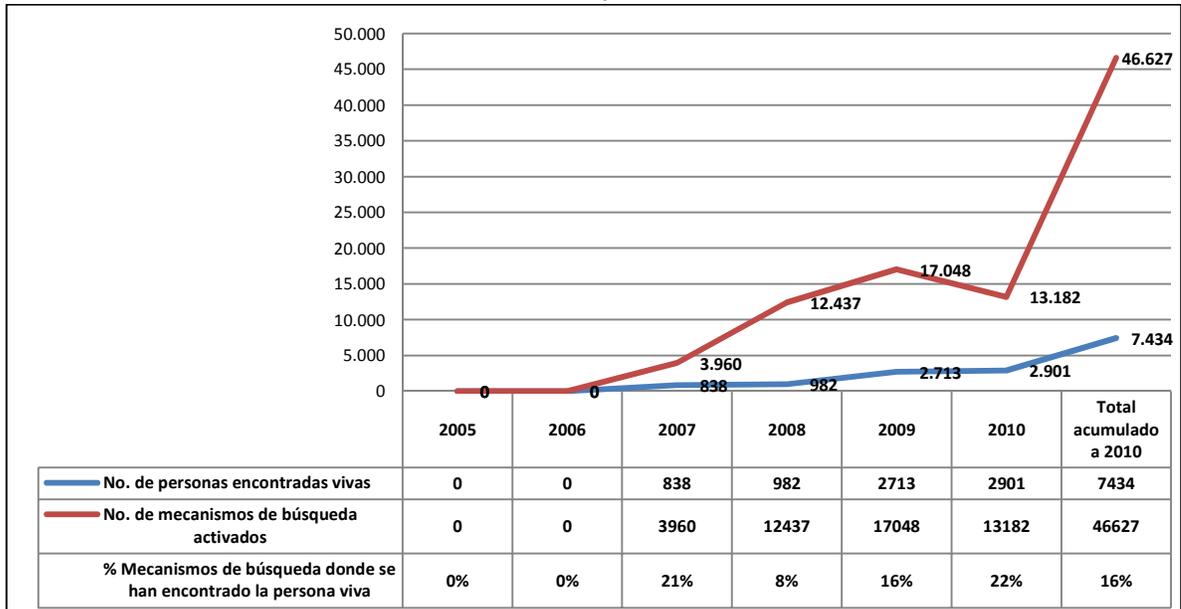


Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

#### **4.3.11 Porcentaje anual de mecanismos de Búsqueda Urgente activados en donde se ha encontrado a la persona viva**

El mecanismo de Búsqueda urgente se reglamenta con la ley 971 de 2005 y tiene como propósito encontrar a la persona desaparecida, viva o muerta, a través de la adopción inmediata, por parte de las autoridades judiciales, de todas las acciones necesarias para localizar a la persona que se presume ha sido desaparecida. En este contexto, el funcionario judicial tendrá un término no mayor a veinticuatro (24) horas para darle curso e iniciar las diligencias pertinentes, por esto se quiere visualizar el efecto de este mecanismo en cuanto se refiere a las personas que han sido encontradas vivas como se señala en la gráfica siguiente, en la que se relacionan los registros de mecanismos de búsqueda activados y los que han aparecidos vivos desde el 2007, fecha desde la cual se llevan registros por parte de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CNBPD).

**Gráfica 19. Mecanismos de Búsqueda Urgente Activados en Donde se ha Encontrado a la Persona Viva**



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2011.

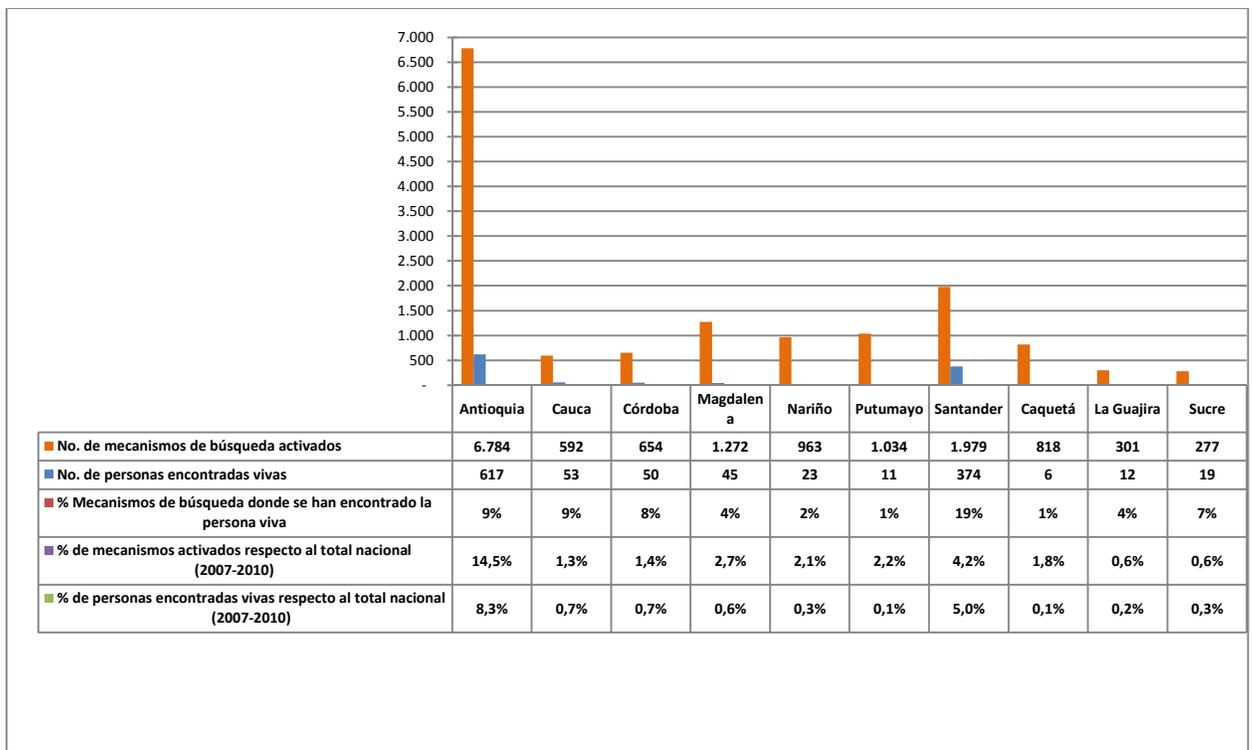
El porcentaje de personas encontradas vivas sufre una disminución en el 2008, como consecuencia de que en dicho año se triplicó el número de mecanismos de búsqueda urgente activados respecto al 2007, a pesar que el número de personas encontradas vivas incrementó en un 17%. Este proceso estuvo asociado según la entrevista a profundidad, a las acciones de difusión y capacitación sobre el tema. Para el 2009 se observa un incremento en la efectividad del mecanismo puesto que el número de personas encontradas vivas fue tres veces mayor que lo reportado para el 2008. Durante el año 2010 se evidencia el porcentaje más alto de efectividad, que se explica en parte por la disminución de los mecanismos activados y por el incremento en el número de personas encontradas vivas respecto a los años anteriores. Esto se puede soportar en las acciones de socialización e implementación del Mecanismo de Búsqueda Urgente por parte de las diferentes entidades con participación en dicho proceso, a las autoridades judiciales y de la comunidad en general.

En cuanto a los departamentos estudiados, al analizar las cifras acumuladas en el periodo 2007-2010, como se observa en la gráfica siguiente, es en Antioquia donde se registra el más alto número de mecanismos activados. Le siguen en su orden, aunque con cifras inferiores, los departamentos de Santander, Magdalena y Putumayo. El mayor número de mecanismos activado podría estar indicando que las condiciones de inseguridad o de riesgo de la población es mayor en dichas regiones.

Al relacionar el número de personas encontradas vivas respecto a los mecanismos activados para cada departamento, se ubica en primer lugar Santander con el 19% de efectividad, seguido de Antioquia y Cauca con el 9% en cada caso. Por el contrario, la

menor efectividad se registra en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Nariño, regiones que no son precisamente aquellas con el menor número de mecanismos activados, lo cual es indicativo de las complejidades y dificultades de estas regiones en materia de capacidad de respuesta frente a la problemática de desaparición forzada. Al relacionar las cifras departamentales con los totales nacionales, encontramos que Antioquia sigue elevando el mayor peso en mecanismos activados, así como en la efectividad, seguido de Santander, y en menor medida por Córdoba y Cauca.

**Gráfica 20. Porcentaje de Mecanismos de Búsqueda Urgente Activados en Donde se ha Encontrado a la Persona Viva Departamental**



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2011.

#### 4.3.12 Nivel de satisfacción de las víctimas con el acceso y participación en las diligencias procesales de Justicia y Paz

Este indicador apunta a identificar el grado de satisfacción de las víctimas con el acceso y participación en las diligencias procesales de Justicia y Paz. La indagación se realizó a través de los grupos focales realizados en cada uno de los territorios intervenidos y de control con la participación de los representantes de las organizaciones de víctimas. A las preguntas: En su territorio, ¿las víctimas tienen la oportunidad y el acceso para participar en las diligencias procesales de Justicia y Paz?; ¿Qué factores favorecen la participación de las víctimas en las audiencias y diligencias procesales de justicia y paz?; ¿Qué factores

---

limitan la participación de las víctimas en las audiencias y diligencias procesales de justicia y paz? ¿Esas limitantes han disminuido en el último año? ¿Por qué?. A partir de las anteriores consideraciones, Se encontraron los siguientes resultados.

Según la información recolectada en los grupos focales realizados en los diferentes departamentos objeto de estudio, de acuerdo con las organizaciones, las víctimas no están satisfechas con la participación de las diligencias procesales de justicia y paz. En este punto es importante advertir que en la mayoría de las regiones objeto de estudio sólo se celebran versiones libres (de forma directa o por transmisión simultánea). Los avances en otras etapas procesales como: formulación de imputación (parcial o total), formulación de cargos, audiencia de control de legalidad o incidente de reparación han sido mínimas y como lo refirieron algunos participantes en los grupos focales, la participación en éstas etapas es restringida por el lugar donde se desarrollan las diligencias. Por lo tanto, la participación a la que se hace mención por parte de los representantes de las organizaciones de víctimas alude esencialmente a las versiones libres y, en algunos casos, de manera general sobre la Ley de Justicia y Paz. Lo anterior debido a que muchos de los participantes o miembros de sus organizaciones tampoco han asistido a las versiones libres, por las dificultades de acceso relacionadas con los desplazamientos, transporte, alimentación, entre otros factores.

Entre las organizaciones de víctimas en todos los territorios estudiados existe un consenso en que la implementación de los procedimientos y agotamiento de las diferentes etapas procesales establecidos en la Ley 975, han sido muy lentos, como consecuencia de cuestiones formales (a las cuales no se realizó precisión) y logísticas, como el traslado de los postulados, las transmisiones de las versiones, ingreso a las salas de audiencias, lo cual en general impiden la participación de las víctimas.

Por último, es importante advertir que si bien se preguntó sobre diligencias procesales en el marco de la Ley de Justicia y Paz, algunas víctimas y organizaciones en este punto hicieron referencia a reparaciones.

### ► **Análisis por Departamento**

Nariño y Cauca: En el grupo focal de Nariño se expresó que la participación ha sido difícil, en parte porque las instituciones se han encargado de "*llenar a la gente de muchas expectativas*" pero no ayudan a solucionar nada. En el departamento del Cauca las organizaciones de víctimas enfatizaron que la participación es limitada. Sin embargo, advierten que existe una mejor comunicación entre las víctimas y las instituciones a través del Comité Municipal de Víctimas pero reconocen que la atención de las organizaciones sigue estando burocratizada y que las entidades se demoran en hacer las gestiones e incluso en cumplir los fallos de tutela. Los dos departamentos coinciden en que los comités municipales han facilitado la comunicación y la participación de las víctimas en el proceso de justicia y paz y en conocer información sobre las reparaciones.

Córdoba y sucre: según los grupos focales realizados en Montería y Sucre, existe consenso en que un factor determinante que obstaculiza la participación de las víctimas dentro del proceso son los frecuentes problemas de seguridad, al existir falencias en las medidas de seguridad a favor de las víctimas, la participación es limitada.

Putumayo y Caquetá: En Putumayo las organizaciones de víctimas consideran que en general la participación es limitada, en parte porque existe mucha desinformación por parte de las víctimas y no hay una buena atención de las instituciones al momento de solicitar la información. De igual forma, con relación a las comunidades indígenas indicaron que no les permiten entrar ni siquiera a las audiencias, *"les están violando constantemente sus derechos indígenas"*. En Caquetá también se advierte sobre la poca participación por falta de información, al indicar que existe mucha confusión frente al tema. No se tiene claridad sobre la reparación integral dentro del contexto de Ley de justicia y paz.

Antioquia y Santander: En el departamento de Antioquia indican que la participación se ha garantizado gracias al trabajo desarrollado por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín con el programa de atención a víctimas del conflicto, con la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz de Medellín, el grupo de búsqueda de personas desaparecidas del CTI, la Procuraduría, la Gobernación de Antioquia, la Defensoría del Pueblo, al igual que otras organizaciones como la CNRR, la OEA, el PNUD, el CICR. Por el contrario, en el departamento de Santander se considera que la participación es bastante limitada por factores como: la participación en las versiones libres es restringida; no se envían los cronogramas de versiones a tiempo; en algunos casos el cronograma de las versiones se lo mandan a las CNRR y ellos lo reenvían por correo electrónico. De hecho, algunos de los representantes de las organizaciones de víctimas participantes en el grupo focal indicaron nunca haber asistido a las audiencias de versiones libres u otra diligencia procesal dentro de la Ley de Justicia y Paz.

Magdalena y Guajira: En el Magdalena la totalidad de participantes del grupo focal no han asistido a versiones libres dentro del proceso de justicia y paz. Indican que existe desconocimiento del proceso, falta de confianza en la institucionalidad y en el Estado. Por consiguiente, la percepción de la participación es bastante limitada. Por su parte, en la Guajira los asistentes al grupo focal consideran que no se recibe información de calidad sobre justicia y paz, a veces la información para participar están limitadas a las labores de gestión de subsidios con acción social y Red Juntos. Asimismo, consideran que son pocas las personas víctimas pueden desplazarse a Barranquilla para adelantar las diligencias del proceso.

#### **4.3.13 Nivel de satisfacción de las víctimas sobre el conocimiento de la verdad**

Este indicador hace referencia al grado de satisfacción de las víctimas sobre el acceso y participación en las diligencias procesales de Justicia y Paz, sobre el conocimiento de la verdad, el esclarecimiento de los hechos, como parte de la realización de justicia. Así, se

indagó sobre cuál es la percepción en términos calidad y cantidad de información recibida por las víctimas frente al esclarecimiento de los hechos y el conocimiento de la verdad gracias a la Ley de Justicia y Paz. Es importante aclarar que desde el proceso de trabajo de campo, en el que las organizaciones fueron seleccionadas de manera aleatoria, la mayoría correspondía a organizaciones de desplazados, que dejaron saber el poco contacto que habían tenido con los procesos de justicia y paz.

Aquellas que se han acercado al proceso y han intentado participar, en líneas generales consideran que el proceso de justicia y paz ha permitido avanzar en términos de verdad, pero todavía hay serias limitaciones, por los problemas propios de la participación en las versiones libres y la voluntad de los postulados de decir la verdad. Para la gran mayoría de los participantes, la verdad ha sido parcial. En la dinámica de las versiones libres los fiscales no siempre preguntan todo lo que las víctimas desean conocer y hay muchos detalles que son importantes para la familia.

De igual forma, afirman que hay confusión con respecto al tema cuando se habla sobre la justicia y sobre la verdad, puesto que en las audiencias los que están no son los que directamente cometieron el crimen. Algunas víctimas consideran que "hay verdad sin justicia" pues no se hace nada para castigar los hechos.

### ► **Análisis por departamento**

Nariño y Cauca: Tanto las personas que participaron en Nariño como en el Cauca en el grupo focal indican que no se ha permitido conocer el esclarecimiento de los hechos y el conocimiento de la verdad, sin profundizar sobre las razones.

Córdoba y sucre: En Montería consideran que la denuncia de las víctimas no es garantía de justicia, "*hay verdad sin justicia*". Mientras en Sincelejo no se abordó el tema de verdad específicamente, todo se relacionó con las debilidades en materia de información, justicia y reparación.

Putumayo y Caquetá: En Putumayo y en Caquetá expresan que no hay garantías para conocer la verdad, además afirman que la extradición ha afectado el proceso y el esclarecimiento de los hechos. En Putumayo se no se abordó a profundidad el tema de verdad, pues todo se basó en las limitaciones de la justicia y la reparación.

Antioquia y Santander: En Antioquia expresaron que es difícil el esclarecimiento de la verdad, en tanto los que tienen que decir la verdad son los que cometieron el delito y se los llevaron (fueron extraditados) y las víctimas no van a saber la verdad de que pasó con los familiares. "*Los fiscales no están sino para departir justicia e investigar, pero ellos no logran la verdad*". Algunas víctimas indicaron que "*la verdad que es la única que nos interesa*" pero hay muchas dificultades para alcanzarla. En Santander, en los grupos focales se advirtió que gracias a la Ley 975 de 2005 el acceso a la justicia ha mejorado, en especial en relación con las víctimas de desaparición forzada. Existe más confianza con la

Fiscalía General de la Nación. Además, se ha avanzado en conocer la verdad de muchos hechos, que antes estaban en el olvido y la impunidad. En los dos departamentos se percibe que un factor que dificulta el esclarecimiento de la verdad es la extradición de algunos líderes paramilitares.

Magdalena y Guajira: los grupos focales en ambas regiones indican que no se ha permitido conocer el esclarecimiento de los hechos y el conocimiento de la verdad. En el Magdalena, afirman que la verdad es un tema complicado, en tanto cuestionan que *"todos los que están involucrados con esto, tanto víctimas y victimarios, ¿Qué verdad nos ha dado el Estado?"*.

#### **4.3.14 Nivel de satisfacción de las víctimas con la realización de justicia**

Este indicador hace referencia a consideraciones sobre si efectivamente se está haciendo justicia, en términos de entender que en el marco de Justicia y Paz se están judicializando a los sujetos responsables las violaciones de derechos humanos. Por tal motivo en sentido amplio se indago si *¿Consideran que, efectivamente se está haciendo justicia? ¿Qué se debería entender por justicia?*

El nivel de satisfacción en materia de realización justicia es bajo. Por un lado, existe una percepción generalizada en todas las regiones donde se realizaron los grupos focales que las penas establecidas en la Ley 975 de 2005 para los postulados son mínimas y que dicha normatividad fue concebida para "favorecer o premiar" a los victimarios. En este mismo sentido, las víctimas asocian la materialización de la justicia con la imposición de castigos ejemplares, que no se han adoptado desde la publicación de la Ley 975 de 2005. La asociación de justicia es directa con años de cárcel para las personas que cometieron la violación de derechos humanos.

Otro elemento común que identifican como barreras o imposibilidad en la realización de justicia es la extradición de los principales cabecillas de los grupos paramilitares circunstancia que, de acuerdo con la percepción de los participantes, impedirá que sean castigados por los delitos cometidos en Colombia. En algunas regiones se enfatizó que *"aún no es posible hablar de justicia", puesto que los procesos están en trámite*.

#### **► Análisis por departamento**

Nariño y Cauca: En Nariño el grupo focal considera que no hay avances en justicia. A los sujetos activos de los crímenes se les dan más garantías que a las víctimas, se *"les está premiando enviándolos al exterior a estudiar y a trabajar, **mientras que en el país han asesinado a 65 líderes representantes de asociaciones de víctimas y desplazados y no se ha hecho nada**"*. De otra parte, advierten como limitante a la justicia que el conflicto sigue, solo que los actores cambian de nombre a *"los paramilitares ahora se les llama BACRIM"*. Luego en términos generales no hay justicia ni reparación alguna para las víctimas. Asimismo, la falta de información, el miedo, la falta de cumplimiento genera escepticismo y no se conocen los mecanismos de defensa judicial. En

Cauca algunas personas en el grupo focal indicaron que cuando *"se creó la Fiscalía de Justicia y Paz, en 2008, hubo una especie de boom en el departamento"*<sup>16</sup>, que hizo que muchas víctimas se acercaran a fin de buscar reparación. Acción Social tomó datos de las víctimas y muchos se acercaron a llenar el formulario. No obstante, los participantes en el grupo focal sostienen que *"no ha habido reparación alguna en estos casos ni justicia"*.

En Córdoba indicaron que no hay condiciones para participar y acceder a la ley de justicia y paz. Algunas organizaciones de víctimas indicaron que no hay ninguna entidad que haya hecho acciones de socialización de la ley de Justicia y paz y si se reclama ante la Alcaldía, el departamento o Acción Social, resulta amenazado *"si va una a pedir seguridad de la fuerza pública no se la dan porque no es político o hijo de una familia poderosa"*.

Córdoba y sucre: En Sucre consideran que en ninguna medida se está haciendo justicia, siendo por ejemplo Montes de María el epicentro de la violencia, lo que *"toca hacer es resistencia contra el sistema que nos impone algo que no queremos y que no nos consultó antes"*. Algunas participantes manifestaron no estar de acuerdo con la ley de justicia y paz, en especial porque las comunidades indígenas no fueron consultadas, no se hizo consulta previa y *"no nos incluyeron como comunidades en esa ley, esa ley no vale para nosotros"*.

Putumayo y Caquetá: En Caquetá han identificado que los victimarios siguen en los territorios, a pesar de que el gobierno dice que *"ya no hay paramilitares sino Bacrim"*. Por ejemplo: *"¿a dónde se va uno a buscar el desmovilizado si son ya de otro grupo?"*. Hay confusión con respecto al tema cuando se habla sobre la justicia y la verdad *"si en las audiencias los que están no son los que directamente cometieron el crimen"*. Por su parte, en Putumayo los representantes de las organizaciones afirmaron que parte de las dificultades en justicia, es porque *"se demoran mucho entre una y otra audiencia y en cambio el tiempo pasa para el victimario y se le reduce la pena"*. En los dos departamentos se coincide en que aún no es posible hablar de justicia, pues los procesos están en trámite, se asocia "la realización de la justicia" con medidas de reparación, restitución y garantía de no repetición.

Antioquia y Santander: En Antioquia el grupo focal advierte como limitantes en términos de justicia: la poca información que se tiene sobre las diligencias, el miedo, la falta de acompañamiento psicosocial en las versiones libres para las víctimas, la desconfianza institucional, *"a pesar de que ponen las denuncias no las reconocen como víctimas porque aducen que los victimarios son bandas criminales"*. En Santander, algunas organizaciones de víctimas reconocen que la Fiscalía siempre está abierta a atender, en especial a las víctimas de desaparición forzada. Antes de la Ley 975 el tema era diferente, no había información. Algunas víctimas advierten que no hay información sobre cómo participar en las versiones libres, es decir, no hay información sobre cuál es la dinámica de las versiones

<sup>16</sup>. Se precisa que en Cauca no existe Unidad de Justicia y Paz sino grupo satélite, cuerpo técnico del CTI, se cuenta con Unidades de Apoyo para exhumaciones cuya sede principal está en Nariño.

libres, es decir, *¿quién pregunta?, ¿qué se puede preguntar?* y *cuáles son las etapas procesales*.

En ambos departamentos las organizaciones de víctimas coinciden en que no se está haciendo justicia, las penas son irrisorias para el tipo de delitos que han cometido, además que el proceso es muy lento. *“No están satisfechas por tanta negligencia, donde los únicos que favorecen son a los victimarios”*.

Magdalena y Guajira: En Magdalena creen que no se está haciendo justicia. En razón a que los victimarios tienen mejores condiciones que las víctimas dentro del proceso. En La Guajira consideran que no existe justicia: *“por justicia se debe entender volver a lo que se tenía, a lo que era antes y sancionar a los responsables de los crímenes”*. No obstante, eso no ha sido posible.

#### **4.4 Perspectiva diferencial de la población (etnia, género, edad) en los procesos de verdad, justicia y reparación promovidos desde la institucionalidad**

##### **4.4.1 Percepción sobre la inclusión de la perspectiva diferencial de la población en los procesos de verdad, justicia y reparación promovidos desde la institucionalidad**

Este indicador hace referencia a la inclusión del enfoque diferencial en las diferentes etapas y mecanismos dispuestos a favor de las víctimas por parte de las instituciones involucradas en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. De este modo, se indaga sobre la aplicación del enfoque diferencial en aspectos como: motivación para promover la denuncia, atención y orientación, salas audiencias, interrogatorios, recolección de pruebas, espacios destinados a las víctimas, con destinación especial a grupos étnicos, personas con discapacidad, menores de edad, mujeres. Además, este indicador hace referencia a los niveles de capacitación de los profesionales para prestar una atención diferenciada.

En resultado global para todos los territorios estudiados muestra que la capacidad de las instituciones para incorporar la perspectiva diferencial está parcialmente desarrollada. Si bien desde la perspectiva de diversos funcionarios, en la actualidad existen algunos consensos a nivel teórico y se ha avanzado en la construcción de un marco conceptual común, de protocolos y han tenido lugar algunos procesos de formación, en la práctica, aún no se cuenta con la infraestructura, ni con la capacitación suficiente en el tema y por lo tanto la difusión, la implementación y apropiación de los protocolos para la inclusión de la perspectiva diferencial es aún escasa.

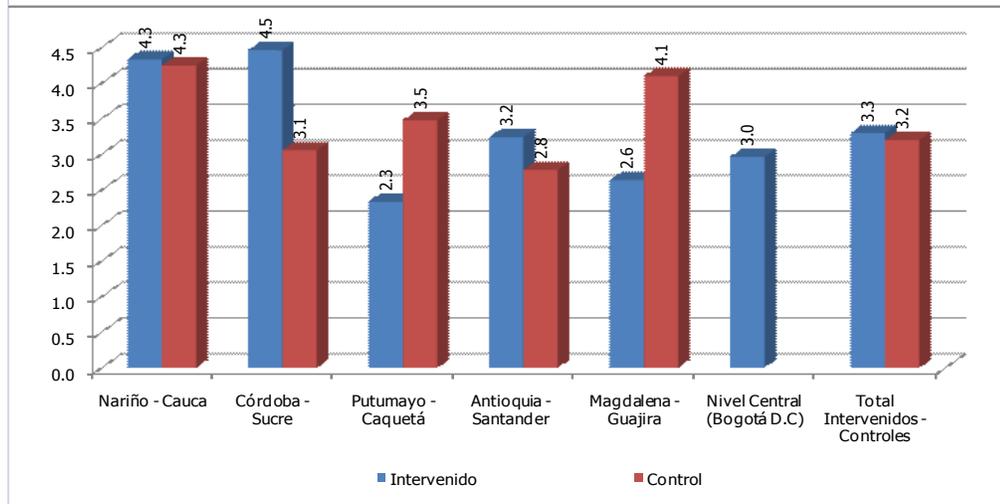
Es necesario precisar, para la adecuada lectura y real alcance de estos hallazgos, que la comprensión de la perspectiva diferencial en casi la totalidad de los funcionarios entrevistados estaba referida “al trato por igual” y “la no discriminación”. Más concretamente, respecto al enfoque de género se aludió al tratamiento igual para los

hombres y para las mujeres o bien a la explicitación de que dicho enfoque se tenía en cuenta porque se generaban estadísticas o se manejaba información discriminada por sexo. En cuanto al enfoque diferencial por grupo étnico, fue frecuente encontrar afirmaciones respecto a la “no necesidad” de tener parámetros o condiciones especiales en la medida que “no hay indígenas dentro del proceso” o por lo menos no, dentro de los casos que tenían a cargo los funcionarios entrevistados. Respecto al enfoque diferencial en la atención para los niños y las niñas, se considera que sí se tiene en cuenta esta perspectiva en la medida que se cuenta con funcionarios o representantes para menores.

**Tabla 16. Percepción sobre la inclusión de la perspectiva diferencial de la población en los procesos de verdad, justicia y reparación promovidos desde la institucionalidad por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.3	4.3	100%	100%	-	-	(p=1000)
Córdoba - Sucre	4.5	3.1	100%	100%	-	-	(p=0.086)
Putumayo - Caquetá	2.3	3.5	63%	67%	38%	33%	(p=0.48)
Antioquia - Santander	3.2	2.8	87%	100%	13%	-	(p=0.505)
Magdalena - Guajira	2.6	4.1	100%	67%	-	33%	(p=0.179)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.0				0%		
Total Intervenido - Controles	3.3	3.2	87%	91%	13%	9%	(p=0.950)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



### ► Análisis por Departamento

Nariño y Cauca: en ambos departamentos la percepción de los funcionarios es que existe alta capacidad en la aplicación de perspectiva diferencial aunque ésta no es completa. Es coincidente la percepción de que las debilidades están dadas respecto a las consideraciones específicas de los grupos étnicos. En Nariño se manifiesta que no se

cuenta con traductores, pero que tampoco han tenido hasta el momento la necesidad. En Cauca esta debilidad se expresa en el hecho de que han sido ONGs las que se han encargado de proveer representación y asesoría jurídica especializada para poblaciones indígenas y afro-descendientes. Los factores que han contribuido al avance en la incorporación de la perspectiva diferencial, la atribuyen algunos funcionarios a la asesoría que han tenido de organismos internacionales, de la Defensoría y de la Procuraduría.

Córdoba y Sucre: en el departamento de Córdoba se considera que la capacidad para incorporar la perspectiva diferencial en los procesos de verdad, justicia y reparación está desarrollada aunque no es completa. Es necesario sin embargo precisar que los funcionarios se refieren al enfoque diferencial como “todos por igual”, “sin discriminación al atenderlos”. Por su parte, en el departamento de Sucre la percepción de los funcionarios es que esta capacidad está parcialmente desarrollada.

Putumayo y Caquetá: Putumayo tiene la percepción más baja de la capacidad en este indicador, al expresar una capacidad anecdótica en la materia. A diferencia, Caquetá se percibe con una capacidad parcialmente desarrollada.

Antioquia y Santander: Antioquia tiene una percepción de capacidad parcialmente desarrollada sobre la materia. Mientras los funcionarios de Santander poseen una evidencia de la capacidad es anecdótica.

Magdalena y Guajira: La Guajira tiene una percepción de capacidad parcialmente desarrollada sobre la materia. Mientras los funcionarios de Magdalena tienen una evidencia de la capacidad es anecdótica.

Teniendo en cuenta la institución, es en la Fiscalía General de la Nación donde se expresa una ligera mejor percepción de la aplicación del enfoque diferencial en los procesos de verdad, justicia y reparación, teniendo en cuenta que en dicha entidad se establece parámetros de aplicación del enfoque diferencial desde el programa metodológico de investigación. La más baja percepción respecto de la aplicación de este enfoque fue manifestada por la CNRR y por la Procuraduría, sin embargo, se aclara que la mayor parte de los actores al valorar este aspecto tienden a referirse al rol de la Fiscalía General de la Nación, la institución que ha sido más visible en el proceso y no reconocen el papel que cada entidad tiene dentro del proceso.

**Tabla 17. Percepción sobre la inclusión de la perspectiva diferencial de la población en los procesos de verdad, justicia y reparación promovidos desde la institucionalidad por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Fiscalía General de la Nación	3.6
Consejo Superior de la Judicatura	3.5
Defensoría del Pueblo	3.0
Procuraduría General de la Nación	2.9
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	2.5
<b>Total general</b>	<b>3.2</b>

En la Procuraduría General de la Nación se hizo referencia a la existencia de mandatos y directrices referentes al tema, como por ejemplo la resolución 316 de octubre de 2009, que creó el grupo de trabajo de asuntos étnicos y minorías sexuales. En tal sentido, se ordena hacer seguimiento y brindar acompañamiento a las comunidades para garantizar sus derechos y eso incluye los temas relacionados con justicia y paz. “La dificultad con los protocolos y las directrices es llevarlas a la práctica”.

Desde la Defensoría del Pueblo se especificó que en materia de víctimas de Justicia y Paz se ha iniciado el proceso de implementación del enfoque diferencial y especialmente se ha dado prioridad al enfoque de menores. No obstante, se manifiesta que la experiencia ha evidenciado que en el campo del enfoque diferencial existe un gran despliegue teórico pero que en la práctica no existen modelos sistemáticos de implementación. Los protocolos para enfoque diferencial para orientación a víctimas de violencia sexual y orientación a indígenas están en construcción y serán entregados durante el 2011.

En entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo o el Ministerio de Justicia, se mencionó como evidencia de la incorporación del enfoque diferencial el hecho de que se contaba con sistemas de información y la producción de información discriminada por sexo, edad y en algunos casos por grupo étnico.

Estos hallazgos sugieren los vacíos existentes en materia de intervención y aplicación efectiva del enfoque diferencial teniendo en cuenta las características de la población, no obstante el grado de desarrollo que se atribuye a dicha capacidad. Los enfoques clásicos de género, como constituye el diseño de política a favor de la igualdad de trato, igualdad de oportunidades, o de una mirada transversal respecto a la atención, orientación y garantía de los derechos de las víctimas, en el ejercicio real no se cumple en ninguna de las instituciones y en muchos casos ni siquiera es percibido como una necesidad. En efecto, en materia de justicia no hay acciones afirmativas, políticas transversales de inclusión ni esfuerzos por analizar de manera diferenciada los efectos del conflicto armado entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta otros factores como el económico, social, y cultural.

#### **4.5 Protección a víctimas y testigos en el marco del proceso de Justicia y Paz**

##### **4.5.1 Porcentaje de personas víctimas y testigos de Justicia y Paz que han solicitado protección y fueron asesinadas**

El programa de protección a testigos se creó mediante el decreto 3570 de 2007 en el mes de septiembre, en ese periodo se recibieron 1630 solicitudes de acuerdo al informe de gestión de la Fiscalía General de la Nación 2007 – 2008, pero no se otorgaron medidas al respecto, para el 2008 se recibieron 3033 solicitudes, en 2009, 1131 solicitudes y en 2010, 7301 solicitudes; el número de otorgadas son de 82, 135 y 61 respectivamente para las víctimas de Justicia y Paz de acuerdo a los datos del Ministerio del Interior y de Justicia Informe al Congreso 31 de mayo 2010. En este informe también manifiestan que las

medidas de seguridad que se otorgan cumplen con un 100% de efectividad, es decir ninguna persona asesinada que estuviera en el programa de protección, por esta razón el indicador de este apartado no se puede construir en la medida que relaciona las personas que estaban bajo protección y fueron asesinadas.

Es de aclarar que el acceso a dicha información fue bastante restringida y solamente a nivel regional se obtuvo el reporte por parte de departamento de Córdoba.

---

## **5 INDICADORES: OBJETIVO ESPECÍFICO**

### **5.1 Apropiación de las estrategias desarrolladas en el marco de los programas planes y proyectos desarrollados conjuntamente con la cooperación internacional**

#### **5.1.1 Número acciones relacionadas con las estrategias desarrolladas por el programa y que se encuentran formalizadas**

Se identifica mediante este indicador el número acciones relacionadas con las estrategias orientadas hacia el fortalecimiento institucional en materia de justicia transicional, que se encuentran formalizadas en planes, programas, proyectos, instrumentos de política, legislación, manuales o protocolos dentro de las instituciones.

La información fue recabada a través de las encuestas semiestructuradas coordinaciones regionales, coordinadores de unidades especializadas y programas específicos a nivel territorial y nacional y mediante entrevistas a profundidad a funcionarios de nivel directivo y coordinaciones nacionales de los programas en Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y Acción Social. De las 30 entrevistas realizadas, el 87% informó sobre diferentes tipos de acciones que, con apoyo de los recursos de cooperación se estaban llevando a cabo en las instituciones relacionadas con las estrategias indagadas, indicándose para la mayoría de ellas, la existencia de protocolos culminados o en proceso de elaboración, la generación de directrices internas y, en algunos casos, su formalización a través de reglamentaciones. De manera complementaria, se hizo una verificación de los informes de gestión de las diferentes instituciones encontrándose que estas acciones están contempladas dentro de programas específicos o hacen ya parte de las funciones y mandatos propios de las entidades establecidas por la Ley de Justicia y Paz.

Como se observa en la tabla siguiente, la mayor frecuencia de iniciativas están asociadas con la atención a víctimas y las más bajas corresponden a temas de reparación integral, persecución penal, entrega de cadáveres.

**Tabla 18. Número de acciones relacionadas con las estrategias del programa que se ejecutan por departamento**

Departamento	Asistencia psicosocial a Víctimas	Información y Orientación a Víctimas	Participación de Víctimas en etapas procesales	Búsqueda de Personas desaparecidas	Representación de víctimas	Coordinación Interinstitucional	Protección a Víctimas y Testigos	Entrega de restos	Conservación de archivos de memoria histórica	Persecución de crímenes internacionales	Reparación- restitución de tierras
Antioquia	1	2	1	2	2	1	1	2	1	1	
Santander	1	1	1	1	1	1	1	1			
Córdoba	1	1	1	1	1	1	1				
Sucre	1	1	1	1	1	1	1	1			
Magdalena	2	2	1	1	1	1	1	1			
La Guajira	1	1	1	1	1	1	1	1			
Putumayo	2	2	1	2	1		1			1	
Caquetá	2	2	2	2	1	1	2		1	1	
Nariño	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	
Cauca	2	2	2	2	2	2	2	1			
Nivel central (Bogotá D.C)	2	4	2		1	3	4	1		2	2
<b>Total general</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

Para este indicador se encontró que instituciones como la Defensoría del Pueblo los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo, Caquetá, Córdoba Magdalena y Antioquia tienen apoyo por parte de organismos como el PNUD, OIM y USAID, principalmente en temas como Asistencia psicosocial a víctimas, representación a víctimas, búsqueda de personas desaparecidas. En el departamento de Córdoba se cuenta también con apoyo de organismos como la MAPP-OEA y la GTZ.

En la Fiscalía General de la Nación para los departamentos de Cauca, Nariño, La Guajira, Magdalena y Santander no se tiene mucho conocimiento sobre cuáles agencias han apoyado algunas de las estrategias para fortalecer el acceso de las víctimas a la justicia en torno a la ley de Justicia y Paz. Sin embargo para el departamento del Putumayo y Caquetá, se cuenta con un apoyo en lo que respecta la atención psicosocial de las víctimas y protección a víctimas y testigos con organizaciones tales como la OIM y el CICR, y en temas como búsqueda de personas desaparecidas y asesorías a víctimas se hizo referencia a la agencia USAID. Para el departamento de Antioquia, en temas relacionados con la búsqueda de personas desaparecidas se cuenta con el apoyo del CICR, GTZ, Países Bajos, OIM, USAID, ICITAP, OSDA, EU, Embajada Canadiense, Consejo Noruego. En relación con la información, orientación y asesoría a Víctimas OIM, y la agencia USAID en la entrega de restos. Así, se evidencia que para el departamento de Antioquia no sólo se tiene una fuerte intervención de las agencias de cooperación sino que existe por parte de los funcionarios un alto nivel de conocimiento y apropiación de las diferentes estrategias que tienen las agencias de cooperación en torno a Justicia y paz.

Por último, el Ministerio del Interior y de Justicia en la Ciudad de Bogotá, reporta que para la Participación de víctimas en etapas procesales o en diligencias de ley de justicia y paz han contado con el apoyo del PNUD y con ASDI, dichos organismos fueron los que

apoyaron la puesta en marcha de los pilotajes del modelo de Atención Integral a Víctimas (MIAV) en cinco Departamentos. Frente al tema de la Coordinación interinstitucional y Protección a víctimas y testigos se ha contado con el apoyo del PNUD. Sobre los sistemas de información (SIIJYP) se cuenta el apoyo de OIM en la ejecución de los recursos y la financiación de la Unión Europea. En temas de conservación de archivos de memoria histórica se cuenta con el apoyo de la GIZ (antes GTZ). Tanto para la atención psico-social a víctimas, la búsqueda de personas desaparecidas y la persecución penal nacional de crímenes internacionales, desde el Ministerio se manifiesta la necesidad de contar con apoyo específico por parte de las Agencias de Cooperación para su fortalecimiento.

### **5.1.2 Nivel de apropiación de las estrategias desarrolladas en el marco de los programas de cooperación**

El nivel de apropiación tiene en cuenta la incorporación de las estrategias en los planes, programas, proyectos, manuales o protocolos de las entidades; el conocimiento de la estrategia por parte de los funcionarios y su importancia para la institución; la participación de los funcionarios en las acciones previstas por la estrategia y el reconocimiento del aporte que ésta hace al cumplimiento de sus funciones; la contribución de la estrategia al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y a la garantía de los derechos de las víctimas.

**El 26% de los funcionarios entrevistados tanto a nivel regional como a nivel central, refiere no tener conocimiento** sobre las estrategias desarrolladas en el marco de los programas que desarrolla la institución donde laboran con los organismos de cooperación internacional, tendientes a favorecer el acceso de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición. Este nivel de desconocimiento se constituye en una primera barrera para que dichas estrategias sean adecuadamente apropiadas por parte de las instituciones y de los funcionarios.

Como se observa en el gráfico siguiente, quienes informan tener conocimiento de dichas estrategias y calificaron el grado de apropiación de las mismas dentro de la entidad, perciben que la capacidad de apropiación de las estrategias está parcialmente desarrollada, con una calificación total de 3,9. En la mayor parte de las regiones se identifica y reconoce la existencia y desarrollo de los programas de cooperación así como las estrategias hacia las cuales se están realizando apoyos de fortalecimiento, lo que explica que aún no se pueda hablar de un desarrollo total en la apropiación es, por un lado, el que muchas de estas estrategias se encuentran apenas en su fase de inicio o bien que sólo se han producido los insumos preliminares (protocolos), o se encuentran en fase de capacitación para su posterior aplicación. También, aunque participan en la ejecución de acciones relacionadas con dichas estrategias desconocen si el nivel de avance es el adecuado, en tanto que la coordinación y seguimiento se realiza a nivel central. Por lo tanto, no es posible visibilizar hasta el momento para todos los casos en qué medida las estrategias están contribuyendo al mejor desempeño de los funcionarios y de la institución, ni tampoco en qué medida están contribuyendo a garantizar los derechos de las víctimas.

---

Desde la perspectiva de las Agencias de Cooperación Internacional, la apropiación puede ser vista en diferentes niveles: uno referido al ámbito político institucional o macro, otro relacionado a nivel organizacional y finalmente a nivel micro, el relacionado con los funcionarios beneficiarios de las acciones de fortalecimiento.

En el primer caso, a nivel político institucional se considera que la apropiación de las estrategias e intervenciones es deficitaria porque no se asumen como un problema Estatal sino fundamentalmente como un problema de Gobierno. Así, al cambiar el gobierno se cambian las prioridades y por tanto no existe una verdadera institucionalización de los procesos ni de los aprendizajes logrados desde la implementación de estrategias que ya han sido puestas en marcha. Se enfatiza que en todo caso los programas de cooperación siempre se formalizan a través de convenios con las la Agencia de Cooperación Internacional del país, con la participación de las instituciones beneficiarias y de Planeación Nacional.

En este mismo nivel, se encuentra un problema estructural en relación con la apropiación derivado del conflicto de competencias y falta de claridad en las responsabilidades que se debe asumir desde cada entidad, en particular porque los mandatos establecidos en el marco legal tienen vacíos o contradicciones, lo que hace que algunas entidades no hayan asumido completamente las responsabilidades que les competen o que por el contrario se atribuyan competencias de manera exclusiva, derivando esta situación en la no respuesta institucional o en la multiplicidad de acciones poco eficientes o ineficaces.

A nivel organizacional la apropiación es débil porque se expresa como la voluntad personal de los funcionarios a cargo, no se realiza la adecuada socialización y comunicación interna entre los niveles de directivo y de ejecución de las estrategias, e incluso entre las dependencias encargadas de los temas de cooperación y aquellas beneficiarias de las acciones. Muchos funcionarios desconocen que la entidad está siendo beneficiaria de los fondos o recursos de cooperación, no cuentan con información sobre las acciones realizadas en el marco de los convenios o programas, cuáles son y cuál es su finalidad.

Se reconoce que donde hay avances en la apropiación, se debe al hecho que son las mismas instituciones las que establecen las necesidades y requerimientos, elaboran sus estudios de prefactibilidad, perfilan la respuesta que se requiere y son los encargados de su diseño. Aunque no es política de todas las agencias, en algunos casos se manifiesta que parte de la apropiación y del mismo fortalecimiento institucional como tal es entregar los recursos directamente a las instituciones las cuales deben disponer del recurso humano necesario para ejecutar los programas y asumir la responsabilidad en su coordinación y ejecución directa o través de la realización de procesos de licitaciones o contrataciones. Por lo tanto, los aprendizajes, las capacidades y logros quedan instaurados en la entidad.

En relación con los funcionarios beneficiarios de las acciones de fortalecimiento, el tema recurrente fue el de la capacitación y formación de competencias específicas, procesos

que son llevados a cabo por lo general, en coordinación con las diferentes escuelas de formación de las respectivas instituciones, buscándose que tales aprendizajes queden instaurados y que los insumos, contenidos y procesos formativos puedan ser replicados a futuro. La debilidad en este sentido es que no se puede saber qué tanto los funcionarios apropian esos conocimientos y el impacto que generan.

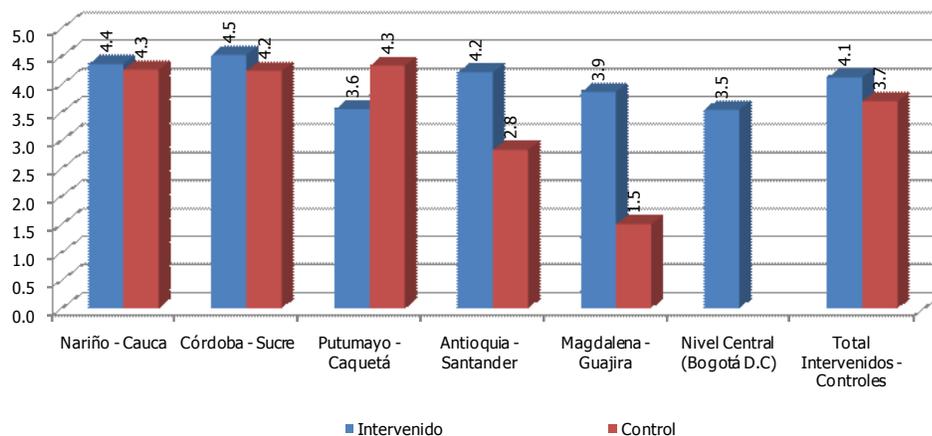
### ► Análisis por Región

En la desagregación regional se observan diferencias entre los distintos departamentos. El 55% de las regiones se ubicó por encima del promedio total y en la categoría que indica que la capacidad existe aunque no es completa. El 27% de las regiones hace referencia a una capacidad parcialmente desarrollada y en proporciones similares al 9% encontramos aquellos en los que la evidencia de la capacidad es anecdótica o no hay evidencia de la capacidad.

**Tabla 19. Nivel de apropiación de las estrategias desarrolladas en el marco de los programas de cooperación por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.4	4.3	50.0%	87.5%	50.0%	12.5%	(p=0.295)
Córdoba - Sucre	4.5	4.2	100.0%	83.3%	-	6.7%	(p=0.385)
Putumayo - Caquetá	3.6	4.3	81.8%	100.0%	18.2%	-	(p=0.496)
Antioquia - Santander	4.2	2.8	88.5%	53.8%	11.5%	46.2%	(p=0.001)
Magdalena - Guajira	3.9	1.5	55.6%	33.3%	44.4%	66.7%	(p=0.421)
Nivel Central (Bogotá D.C.)	3.5		65.2%			34.8%	
Total Intervenido - Controles	4.1	3.7	78.1%	69.2%	21.9%	30.8%	(p=0.10)

- 1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )
- 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )
- 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )
- 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )
- 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En el primer grupo de regiones, fueron pocos los casos donde se mencionó el no tener conocimiento de estas estrategias debido a que este tipo de acciones están centralizadas y

---

las instituciones a nivel regional no tienen injerencia en el establecimiento de acuerdos o programas de forma directa con la Cooperación Internacional.

Dentro del segundo grupo de regiones, se destaca como factores que han limitado la apropiación, el que la implementación de algunas estrategias no se hayan iniciado en los tiempos previstos, aunque se cuenta con insumos, algunos están en proceso de ajuste y otros en la práctica no se han podido poner a prueba porque el mismo proceso de justicia y paz en la región no ha llegado a un nivel de avance tal que permita su utilización. Otros factores que han limitado la apropiación tienen que ver con la naturaleza misma de las acciones previstas que han requerido ajustes y nuevos acuerdos y por tanto la implementación no se ha iniciado en los tiempos previstos. Como factores favorecedores, se plantea desde las instituciones a nivel central que los programas y estrategias responden a necesidades definidas directamente por las entidades beneficiarias, luego existe un punto de partida en el reconocimiento de su importancia para fortalecer las capacidades de respuesta hacia las víctimas, además, son incorporados en los planes institucionales, en el BPIN y algunos de los resultados esperado se incluyeron como metas en los planes de desarrollo.

En el tercer grupo de departamentos, los funcionarios de Santander y la Guajira consideraron que ellos no tienen incidencia en las estrategias que se plantean con la Cooperación Internacional. Las estrategias son determinadas por la institución donde trabajan desde el nivel central, es decir, en Bogotá. Su trabajo se centra en la ejecución legal y no tienen incidencia en la planeación o diseño de programas. Incluso, a nivel de la Defensoría del Pueblo expresaron que en materia de justicia y paz su trabajo era determinado y desde Bogotá, en temas como protocolos y rutas de atención todo se aprobaba a nivel central.

### ► **Análisis por Institución**

Según se observa en el gráfico siguiente, la percepción sobre el nivel de apropiación de las estrategias desarrolladas en el marco de los programas de cooperación por institución es divergente. En primer lugar se encuentra que la mitad de las entidades que afirman la existencia y desarrollo de esta capacidad aunque no esté completa. En segundo lugar, se encuentra que cerca poco más de la tercera parte de las entidades ubican esta capacidad en el desarrollo parcial y finalmente, sólo en una entidad se ubicó la capacidad en el nivel 2, es decir, donde la evidencia de la capacidad es anecdótica, correspondiendo específicamente a las Personerías.

**Tabla 20. Nivel de apropiación de las estrategias desarrolladas en el marco de los programas de cooperación por institución**

<b>Instituciones</b>	<b>Promedio Indicador</b>
Ministerio del Interior y de Justicia	4.8
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4.5
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.3
Fiscalía General de la Nación	4.1
Defensoría del Pueblo	4.0
Procuraduría General de la Nación	3.7
Consejo Superior de la Judicatura	3.4
Personería	2.6
<b>Total general</b>	<b>3.9</b>

En las instituciones ubicadas en el primer grupo, que consideran que la capacidad existe, que está desarrollada y que le falta poco para ser completa, se enfatizó en el nivel de conocimiento que se tienen de las estrategias llevadas a cabo por diferentes organismos de cooperación, en la participación de los funcionarios en su diseño e implementación, o bien en el haber sido beneficiarios directos de acciones y en el reconocimiento de la contribución que éstas han tenido en el desarrollo de sus funciones y para el desempeño de la entidad. También se caracteriza este grupo por haber afirmado que las estrategias han sido incorporadas en los planes de acción institucionales, en manuales o protocolos en concordancia con la misión y competencias de la entidad, es así que en algunos casos ya se han producido resultados. El escaso déficit que conciben está ligado principalmente al nivel de avance en la implementación de las mismas, pues están algunas en fase inicial de diseño y otras apenas iniciando implementación.

Dentro del segundo grupo, el déficit se explica principalmente por el desconocimiento de los funcionarios de las estrategias, especialmente a nivel regional en tanto que se aduce que éstos procesos son coordinados desde el nivel central. Además, que algunas estrategias no se han podido implementar en su totalidad pues dependen del avance de otros procesos o bien que hasta ahora se está iniciando su implementación.

En las personerías es posible explicar el déficit en esta capacidad no sólo por el desconocimiento de los funcionarios de las estrategias, sino también a través de percepción general de la entidad de la existencia de grandes limitantes para el desarrollo de planes, programas y proyectos; pues al depender por completo de los presupuestos y decisiones centralizadas, sienten que sus capacidades son muy restringidas.

---

## **5.2 Recursos de cooperación (AOD) dirigidos al fortalecimiento institucional en el marco del proceso de justicia transicional, se enmarcan en las políticas públicas nacionales de verdad, justicia, reparación y no repetición**

### **5.2.1 Proporción de recursos de cooperación internacional dirigidos al fortalecimiento institucional en Justicia y Paz en el total de recursos de cooperación.**

El fortalecimiento institucional en justicia y paz ha ocupado un lugar en la agenda de cooperación internacional. Al tomar el período que va de finales de 2003 a 2011, es factible identificar unos 29 proyectos orientados a dicho fin<sup>17</sup>. Los proyectos incluyen desde el apoyo a la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en regiones como Casanare y la Sierra Nevada de Santa Marta, el fortalecimiento de la capacidad institucional para revertir el desplazamiento forzado, asistencia humanitaria, la recuperación del tejido social y en general el bienestar social de las poblaciones involucradas o afectadas por el conflicto armado, actividades tendientes a impulsar la desmovilización de los grupos armados, atención y acompañamiento a las víctimas, promoción y protección de los derechos humanos, acceso a mecanismos legales y administrativos para la reparación de las víctimas, impregnar eficiencia a los procesos judiciales, y crear mecanismos de seguimiento a los procesos de desmovilización y reparación en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

El valor acumulado de los recursos asignados entre 2003 y 2011 a los 29 proyectos aludidos asciende a US\$ 20.762.702 corrientes, los cuales, medidos como proporción del monto total de cooperación internacional que recibió el país en ese lapso (US\$ 742.184.178) representan el 2,86%. Además del departamento del Casanare, a esos recursos accedieron los departamentos de Magdalena, Valle del Cauca, Nariño, Arauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Cauca, Chocó, Antioquia, Bolívar, Sucre, Córdoba, Atlántico, y Bogotá. El resto de departamentos que conforman el territorio nacional se beneficia también de la cooperación, aunque indirectamente, puesto que algunos de los proyectos corresponden al ámbito nacional.

Como cooperantes se destacan, el Reino Unido con 3 proyectos que se extendieron entre Abril de 2007 y junio del año siguiente por un monto aproximado de US\$ 226,2 mil; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con dos proyectos que van de 2003 a 2007, con una inversión de US\$ 844,9 mil; el Gobierno suizo con apoyo a cuatro proyectos ejecutados entre 2008 y 2009 por valor de US\$ 1,6 millones; el Gobierno alemán igualmente con 3 proyectos que acumularon los US\$ 4,9 millones y fueron ejecutados entre 2006 y 2009; el Gobierno americano a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), con un aporte a 3 proyectos adelantados entre 2007 y

---

<sup>17</sup>. La información relacionada con los proyectos financiados con recursos provenientes de cooperación internacional ha sido tomada del Mapa de Cooperación publicado por la Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en su página Web.

2009 por valor de US\$ 912,5 mil; el Gobierno noruego con una contribución cercana a US\$ 1,1 millones, otorgados entre 2006 y 2008 para el fortalecimiento institucional de la CNRR; la Comisión Europea, como mayor cooperante, con US\$ 6,95 millones asignados entre 2005 y 2011 al desarrollo de 6 proyectos; y el Gobierno español, segundo en la lista de cooperantes en cuanto a magnitud de la inversión, con un aporte que asciende a US\$ 4,2 millones, orientados a 8 proyectos, el primero de los cuales se inició a comienzos de 2006 extendiéndose hasta 2009.

**Tabla 21. Proporción de recursos de cooperación internacional dirigidos al fortalecimiento institucional en Justicia y Paz en el total de recursos de cooperación**

Entidad	US\$	%
Comisión Nacional de Búsqueda	60.900	0,29%
Defensoría del Pueblo	501.283	2,41%
Vicepresidencia de la República	508.900	2,45%
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	2.504.658	12,06%
Fiscalía General de la Nación - Unidad de Justicia y Paz	5.404.487	26,03%
Ministerio del Interior y Consejo Superior de la Judicatura	192.000	0,92%
Comisión Colombiana de Juristas	2.160.000	10,40%
Proyecto de Desmovilización en Colombia MAP-OEA	2.274.000	10,95%
Otras entidades	7.156.474	34,47%
Total fortalecimiento institucional en justicia y paz	20.762.702	100,00%
Gran Total proyectos de cooperación internacional	742.184.178	2,80%
En otras entidades ejecutoras se incluye: Observatorio Internacional de Toledo, Corporación AVRE, Solidaridad Internacional, Acción contra el Hambre, IRRIMER Ltda., la Corporación Nuevo Arco Iris, o no se indica.		

Para el desarrollo de los proyectos aludidos se contó con recursos de contrapartida nacional cercanos a los US\$ 3,57 millones. Por entidades receptoras de los recursos de cooperación, la mayor asignación corresponde a la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, que capta poco más de la cuarta parte del total de recursos orientados al fortalecimiento institucional en Justicia y Paz entre 2003 y 2011. A ésta sigue en orden de importancia, la CNRR. Resalta la participación de los recursos percibidos por la Comisión Colombiana de Juristas que siendo una organización sin ánimo de lucro, realiza funciones que en principio podrían ser adelantadas por la Defensoría del Pueblo.

### **5.2.2 Áreas hacia las cuales se ha orientado el fortalecimiento institucional respecto de las áreas identificadas como críticas**

Este indicador busca establecer la percepción sobre la pertinencia y la concordancia de las acciones de cooperación internacional respecto de las necesidades de las entidades responsables de la implementación de la política de Justicia Transicional en cuenta a la capacidad institucional.

Estas áreas fueron identificadas en la investigación mediante las entrevistas a profundidad realizadas a los funcionarios del nivel directivo y de coordinación de diferentes instituciones del sector Gobierno, Justicia y Ministerio Público. Se destacan los principales consensos en cuanto a las necesidades percibidas (áreas prioritarias) y su relación con las

áreas en la cuales se han invertido los recursos de la cooperación. Como corolario, en todos los casos se hizo referencia a la coherencia entre las necesidades y la inversión de dichos recursos, pero además se resaltaron algunas áreas críticas en las cuales se requiere la continuidad de los apoyos, y otras donde se sugieren cambios en el tipo de apoyo que se recibe por parte de la Cooperación.

Una de las áreas hacia a las cuales se ha brindado el fortalecimiento institucional y reconocida por la mayoría de las instituciones como prioritarias, es hacia el desarrollo tecnológico de sistemas de información como instrumentos necesarios para fortalecer la coordinación interinstitucional, el seguimiento y la evaluación del desarrollo de la justicia transicional en el país, la respuesta oportuna hacia las víctimas y la facilitación que posteriormente podrá dar para la toma de decisiones informadas. Específicamente se hizo referencia al sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIIJYP) y al SIRDEC. El primero se encuentra en proceso de desarrollo y el segundo que ya está en operación. Fue además fuente para el reporte de información secundaria asociada a indicadores contenidos en la presente investigación relacionados con la búsqueda de personas desaparecidas.

Otro de los aspectos sobre los cuales hubo consenso entre las diferentes instituciones respecto a las necesidades de fortalecimiento y apoyo de la cooperación (ya en curso para algunas entidades) es lo relacionado con la atención integral a víctimas y el acceso a la justicia. En el primer caso, se considera prioritario fortalecer los aspectos relacionados con la atención psicosocial y especialmente psicológica en aras de generar una integralidad en la atención mediante el acompañamiento continuo. Para ello, se requiere de la creación de centros de rehabilitación integral, tema en el cual sería importante contar con el apoyo de la cooperación internacional. En algunos casos se afirma que, a pesar de ser áreas críticas, no se han establecido los mecanismos para su realización y en otros, que se cuentan con los insumos pero no se tienen los recursos para su implementación y masificación a las diversas regiones del país.

En tercer lugar, se hizo referencia a la capacitación y fortalecimiento del recurso humano en temas específicos y de importancia para la implementación de la justicia transicional y del sistema penal de justicia y paz en el país. En la mayoría de las entidades se hizo alusión a los apoyos de la cooperación en este tipo de procesos pero también se considera que sigue siendo un tema crucial, especialmente en el fortalecimiento del recurso humano con competencias y perfiles que permitan mejorar la atención a víctimas en diferentes áreas y en temas de persecución penal de crímenes internacionales especialmente.

En cuarto lugar, se planteó la necesidad de fortalecer los procesos alrededor de la reconstrucción de la memoria histórica y de la verdad. Si bien se han tenido inversiones de la cooperación en este sentido, es un tema al que aún le falta fuerza, en especial por su importancia para la reparación simbólica y para la reconciliación en el país. Adicionalmente, se manifestó como tema crítico la entrega de cadáveres a familiares, la atención y protección a las víctimas. De hecho, se plantea que en este aspecto los

recursos de la cooperación deberían reorientarse “no en consultorías sino en actos efectivos que permitan proteger a las víctimas y asistirles en todo sentido”.

Finalmente, respecto a la nueva Ley de víctimas<sup>18</sup> se hizo alusión a las demandas que surgirán para el proceso de garantía de los derechos de las víctimas contemplados, a las reformas institucionales que están previstas y que, de darse su aprobación, surgirán nuevos requerimientos que difícilmente podrán ser cubiertos en su totalidad por el Estado.

Otros aspectos que fueron enunciados de manera aislada fueron los relacionados con el apoyo a la creación del “cementerio de la memoria”; apoyos para la definición de estrategias y mecanismos de rendición de cuentas hacia las víctimas; mayor fortalecimiento al proceso de restitución de tierras.

Es importante anotar que frente al tema de la cooperación internacional todos los actores entrevistados fueron enfáticos en manifestar el rol protagónico que han jugado en el apoyo al proceso de justicia y paz para el país y al fortalecimiento de las capacidades del Estado con miras a garantizar los derechos de las víctimas. Sin embargo, se llama la atención sobre la necesidad de hacer que estos apoyos tengan un direccionamiento más concreto hacia acciones específicas de carácter logístico y operativo, a la flexibilización de los trámites y requerimientos administrativos que tienen algunas agencias de cooperación para que se puedan materializar los apoyos de manera oportuna; a que se tenga en cuenta las realidades y diferencias regionales, las complejidades y riesgos de determinadas intervenciones como el caso de las exhumaciones “en varias ocasiones nos han respondido que por condiciones de seguridad no se apoyan algunas acciones. Naturalmente hay que garantizar unas condiciones, pero precisamente en esos casos es cuando más apoyo se necesita para generar compromiso en las instituciones”.

Solamente en un caso se cuestionó el rol de la cooperación internacional: en el sentido que “Hay mucha cooperación internacional que está en el marco de unos principios y uno modelos de intervención conjunta y otra cooperación internacional que esta sesgada a partir de otros intereses y genera otra dinámica diferente”.

### **5.3 Los programas de las instituciones socias cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación en funcionamiento y basados en resultados**

#### **5.3.1 Existencia y cobertura de los sistemas de monitoreo y evaluación basados en resultados que funcionan en las instituciones socias**

Este indicador hace referencia a la existencia en las instituciones de programas relacionados con la garantía de los derechos de las víctimas que cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación basados en resultados que están en funcionamiento y que son

<sup>18</sup>. La Ley de víctimas se encontraba en trámite durante la fase de campo de este estudio.

---

utilizados para realizar el seguimiento del cumplimiento de metas, resultados y objetivos así como para la toma oportuna de decisiones.

La información fue recabada mediante las encuestas semiestructuradas dirigidas a funcionarios en los niveles de coordinación regional y coordinaciones de unidades o programas desde las estructuras del nivel central, así como desde las entrevistas a profundidad.

Los funcionarios de las instancias nacionales en la Procuraduría General de la Nación manifestaron expresamente que no se cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación específicos para los programas, proyectos o intervenciones relacionados con la garantía de los derechos de las víctimas y en particular con aquellos financiados por la cooperación internacional.

En la Defensoría del Pueblo se informa que sí existen si sistemas de monitoreo y evaluación basados en resultados pero que éstos son diseñados e implementados de manera directa o indirecta desde las mismas agencias de cooperación que financian dichos programas (PNUD, USAID). A nivel interno de la Defensoría se cuenta con el informe de gestión anual y con la realización de estudios y diagnósticos específicos realizados con las víctimas para conocer el impacto de las estrategias implementadas por la Defensoría.

Desde el Ministerio del Interior y de Justicia se informa que el Modelo Integral de Atención a Víctimas-MIAV, sí tiene previsto un sistema de monitoreo y evaluación, cuya implementación no se ha iniciado en espera de la aprobación de la Ley de Víctimas en la cual está establecida que la implementación de dicho modelo. Adicionalmente, en el tema de restitución de tierras se realiza el monitoreo a los casos sustanciados, pero no se dispone de la información o estadísticas porque dicha implementación comenzó a funcionar a comienzos del 2010. En otros temas o programas relacionados con las garantías de los derechos de las víctimas, el Ministerio informa que no se cuenta con sistemas de monitoreo y evaluación.

Desde las instancias regionales en las diferentes instituciones fue generalizada la afirmación de que dichos sistemas de monitoreo y evaluación sí existen pero que se manejan desde el nivel central o bien que no conocen sobre estos temas. Vale la pena anotar sin embargo, que al solicitar evidencia o información estadística o de indicadores relacionados con dichos programas, las instituciones a nivel regional nos remitieron a las instancias nacionales, donde se tomó mucho tiempo para la generación de los datos, no se suministra discriminada por región o por características de la población, incluso en algunos casos la información no fue suministrada. Desde la revisión documental de informes de gestión, de rendición de cuentas y de planeación institucional, es posible evidenciar que algunas entidades como la Fiscalía y la Defensoría manejan indicadores de gestión y de resultados que aluden a diversas estrategias del programa, pero desde dicha información no es posible evidenciar concretamente cuáles son los logros atribuibles a las intervenciones de la cooperación internacional.

Finalmente, los diferentes actores entrevistados hicieron reiteradas alusiones al SIIJYP como la herramienta que permitirá realizar el monitoreo y evaluación de la intervención estatal en materia de justicia transicional, también como mecanismo que permitirá la rendición de cuentas a las víctimas, la adecuada atención y prestación de servicios para la garantía de sus derechos.

### **5.3.2 Nivel de apropiación de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas establecidos en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.**

El nivel de apropiación de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas establecidos en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición comprende la existencia de un plan, marco y metodología consistente de monitoreo y evaluación en la institución para los programas que establece estándares e indicadores pertinentes para el monitoreo y evaluación; su conocimiento por parte de los funcionarios, su aplicación en todos los niveles del flujo de información a nivel nacional y regional así como su uso para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Un primer hallazgo respecto al **déficit de apropiación** de los sistemas de monitoreo y evaluación, tiene que ver con el conocimiento que tienen los funcionarios de los mismos, aspecto que, de acuerdo con lo reportado por los entrevistados, resultó ser extremadamente bajo. **Solamente el 37% informó tener conocimiento sobre la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación** de los programas que realizan las instituciones en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Para este grupo de entrevistados, la capacidad de apropiación está parcialmente desarrollada (3,6). Los avances en este desarrollo están referidos a la existencia de sistemas de información tales como el SIJYP en el caso de la Fiscalía, el SIRDEC en el caso de Medicina Legal o bien la existencia de mecanismos de registro específico de datos que son enviados desde las regiones al nivel central y, para el caso específico de algunas entidades a nivel central, el proceso de desarrollo de sistemas de información tales como el SIIJYP o los procesos propios de monitoreo y evaluación llevados a cabo de forma directa por las agencias de cooperación en relación con los programas que vienen apoyando.

Estos hallazgos son coherentes con el nivel de conocimiento y grado de desarrollo de la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación identificados o referidos por los funcionarios de nivel directivo a nivel nacional o de los funcionarios responsables de programas y áreas específicas de las entidades relacionados con la garantía de los derechos de las víctimas.

En concordancia con la manifestación de inexistencia y/o desconocimiento expresada, no es posible establecer una comparación en términos del desarrollo de la capacidad por regiones entre las intervenidas y de control, puesto que es en estas últimas donde se reporta, principalmente el desconocimiento.

Sin embargo, si es posible hacer alusión a las diferencias que se reportan entre las regiones en general, desde donde se plantea que la capacidad está totalmente desarrollada hasta la regiones donde dicha capacidad es inexistente (Sucre y a nivel central). En el primer caso Cauca (5.0) y Córdoba (5.0), se atribuye este desarrollo de capacidad al hecho de que los funcionarios reportan y registran datos a nivel central y la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación como el SIJYP (Fiscalía) y los indicadores de gestión institucional (Defensoría). Se aclara sin embargo que en estos casos se aduce que el proceso de monitoreo y evaluación es una competencia que corresponde al nivel central, lo mismo que su utilización para la toma de decisiones. En el segundo, la inexistencia de la capacidad tiene que ver para el caso de Sucre, con la atribución de dicha competencia de manera exclusiva al nivel central y en el caso de Bogotá, por la inexistencia de sistemas de monitoreo y evaluación en funcionamiento para este propósito, en tanto que apenas están en proceso de diseño.

Para los casos de las regiones como Antioquia, Magdalena y Putumayo, si bien expresan que existen los mecanismos de monitoreo y evaluación al interior de las instituciones se hace la salvedad que estos son de carácter centralizado en la medida que toda la información es enviada a las instituciones en Bogotá y es desde ahí donde se hace la gestión de los sistemas de monitoreo y evaluación. Sin embargo, esto introduce una contradicción en la medida que el nivel central hace alusión a que no se cuenta con dichos sistemas de monitoreo y evaluación por tanto si las regiones advierten que ese proceso se realiza a nivel nacional desde la división central y la división central radicada en Bogotá afirma no tener estos mecanismos se podría inferir que dichos sistemas de monitoreo y evaluación en las regiones se encuentran en la misma situación que las descritas por los funcionarios en la ciudad de Bogotá, es decir que no se cuenta con sistemas de monitoreo y evaluación a nivel nacional.

**Tabla 22. Nivel de apropiación de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas establecidos en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Defensoría del Pueblo	4.3
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.3
Fiscalía General de la Nación	3.2
Ministerio del Interior y de Justicia	1.0
<b>Total general</b>	<b>3.6</b>

Al hacer el análisis por institución y de la percepción sobre el nivel de apropiación de estos mecanismos, se introducen nuevos elementos de análisis y que se convierten en fundamentales para la comprensión de las valoraciones dadas por los funcionarios para este indicador.

En este sentido los altos puntajes dados por Cauca responde al acompañamiento y el seguimiento que de los programas de la Defensoría del Pueblo se viene haciendo desde la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), de la cual se desprenden indicadores de eficacia en los resultados de los cuales dependen las contrataciones de la dupla psico-jurídica. En este sentido el cumplimiento de las metas establecidas de la institución se convierte en un incentivo o castigo para los funcionarios que no respondan o no den cumplimiento a las coberturas y respuesta de procesos planteados para cada año.

Para el caso de Antioquia hay un reconocimiento del ejercicio de seguimiento de los procesos a los proyectos financiados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual las metas deben ser cumplidas para el periodo determinado. Sin embargo, se hace explícito que no se conoce que los proyectos que no se encuentran enmarcados por financiación del PNUD tengan mecanismos de monitoreo y evaluación. En este sentido se hace referencia a los informes estadísticos que se presentan por parte de la Defensoría del Pueblo de forma generalizada como exposición de los resultados a los largo de los años en materia de investigación.

La Defensoría del Pueblo en los departamento de Putumayo, Magdalena, Antioquia y Nariño hace referencia a la existencia y ejecución de mecanismos de monitoreo y evaluación para el alcance de las metas establecidas relacionadas con programas de garantía de los derechos de las víctimas, pero no se hace referencia particularmente al acompañamiento necesario de una agencia de cooperación internacional y se hace de este tipo de procesos desde el nivel central. En este sentido se afirma que *"1) los programas que se desarrollan en el marco de cooperación internacional cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación basados en resultados. En particular PNUD ha construido un sistema de indicadores y USAID financia la evaluación. 2) en lo que hace referencia a los programas de la Defensoría se cuenta con el informe de gestión anual (en este las víctimas pueden participar) y con la realización de entrevistas con grupos focales de víctimas para medir el impacto de la estrategia de la defensoría. Estas entrevistas se han realizado en 5 regiones del país."*

Este panorama es diferente para el caso de la Fiscalía General de la Nación. Para los fiscales en las regiones como Cauca, Nariño, Sucre, Guajira, Magdalena, Santander y Antioquia hacen referencia a que no saben o no conocen las existencia de dichos mecanismos de monitoreo y evaluación.

Para el Ministerio Público en este caso centrado en la regional Bogotá se hace referencia a que existen mecanismos de este tipo pero que son manejados directamente por la agencia de cooperación, en este apartado se menciona al PNUD como un actor fundamental en el apoyo a este proceso de monitoreo y evaluación de los programas, pero no se reconoce la existencia de este tipo de mecanismos fuera de la lógica de cooperación internacional. En relación a esto último se afirma que *"no [hay mecanismos de monitoreo y evaluación], se hace seguimiento de los casos, pero no hay un sistema de medición de impacto"* (Entrevista a Profundidad).

---

## **5.4 Espacios de rendición de cuentas hacia las víctimas**

### **5.4.1 Número de mecanismos de rendición de cuentas a las víctimas según tipo**

Este indicador busca conocer la percepción de funcionarios de las instituciones del Sistema de Justicia Transicional en relación con la existencia de mecanismos de rendición de cuentas dirigidos hacia las víctimas éstas, así como la identificación del tipo de mecanismos existentes. La información analizada fue recabada a través de las entrevistas semiestructuradas aplicadas a funcionarios de mandos medios de las instituciones con funciones de coordinación en los territorios estudiados así como de las entrevistas a profundidad con altos funcionarios del nivel directivo y de coordinación a nivel nacional. También se incorporan los mecanismos de rendición de cuentas referidos por los representantes de víctimas a través de los grupos focales.

La Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia dieron cuenta de este aspectos y enunciaron los siguientes mecanismos, aunque su existencia varía según región e institución: 1) Los informes de rendición de cuentas institucionales que se presentan anualmente a nivel nacional; 2) Las páginas web institucionales; 3) las líneas telefónicas gratuitas; 4) carteleras institucionales; 5) el contacto y la comunicación permanente con las víctimas personal y a través de notificaciones; 6) Los comités de víctimas promovidos por algunas administraciones municipales; 7) Los sistemas de información SIRDEC, SIJYP; 8) Los procesos de toma de muestras para ADN para la rendición de cuentas sobre la búsqueda de personas desaparecidas; 9) Los medios de comunicación.

En la Defensoría como de Fiscalía General de la Nación se coincide en señalar que sí existen mecanismos de rendición de cuentas a las víctimas como son los informes anuales que presentan las respectivas instituciones, el contacto permanente y el suministro de información por parte de los funcionarios a las víctimas y en sólo en pocos casos se mencionó como mecanismo permanente las páginas web, las líneas telefónicas gratuitas de atención nacional y carteleras institucionales. Sin embargo, en la Fiscalía se manifiesta que tales mecanismos no están diseñados de manera exclusiva para las víctimas sino que también tienen acceso muchos tipos de actores, mientras que en la Defensoría se reitera que el mecanismo particular hacia las víctimas es el contacto directo con ellas para informar, orientar, asesorar y dar cuenta de los avances en el proceso penal de justicia y paz.

Por el contrario, el Ministerio de Justicia, considera que no existen como tal, mecanismos de rendición de cuentas establecidos para las víctimas, no obstante, esto no significa que no se generen coyunturalmente escenarios con esta finalidad, pero que no son permanentes. En este sentido se menciona como ejemplo los "diálogos regionales" realizados a propósito de la formulación de la Ley de Justicia y Paz.

Teniendo en cuenta la perspectiva regional entre los territorios intervenidos y de control, se coincidió en señalar como un mecanismo, la rendición anual de cuentas que realiza la entidad a nivel central, particularmente para los departamentos de Antioquia – Santander; Nariño–Cauca; Putumayo - Caquetá y Córdoba (en Sucre no se informó sobre este aspecto).

Adicionalmente entre Antioquia y Santander también se coincide en que la línea gratuita de atención telefónica, la página web y las carteleras de las entidades son mecanismos de rendición de cuentas hacia las víctimas.

Por el contrario, algunos departamentos de control como Cauca y Caquetá, consideran como mecanismo por excelencia, la rendición de cuentas anual de la entidad que se realiza a nivel central, mientras tanto, los territorios intervenidos respectivos, es decir Nariño y Putumayo consideran que existen mecanismos más específicos como es el contacto y la comunicación permanente con la víctima.

Por su parte, las organizaciones de víctimas mencionaron como mecanismos de rendición de cuentas los siguientes: 1) Comité Interinstitucional de Justicia transicional (Nariño); 2) las mesas departamentales de víctimas (en Antioquia y Córdoba); 3) Las páginas web de las instituciones (Córdoba); los “Diálogos Regionales” (Magdalena).

#### **5.4.2 Pertinencia y accesibilidad de los mecanismos de rendición de cuentas**

El presente indicador da cuenta de la percepción que tienen los funcionarios sobre la pertinencia y accesibilidad de los mecanismos de rendición de cuentas dispuestos por la institución para las víctimas identificados por los funcionarios tales como: los informes anuales de rendición de cuentas, las páginas web, carteleras, contacto directo, entre otros. Así mismo, la percepción de los funcionarios respecto del nivel de conocimiento que tienen las víctimas sobre los avances y resultados de las intervenciones estatales (políticas y programas) dirigidos a garantizar sus derechos y el grado de satisfacción que perciben los funcionarios, con dichos mecanismos por parte de las víctimas. La información fue recolectada a través de las encuestas dirigidas a todos los funcionarios del nivel ejecutor.

Los mecanismos predominantes enunciados fueron: El informe anual de rendición de cuentas que presenta la institución desde el nivel nacional y específicamente en el territorio y el contacto directo con las víctimas. Es importante resalta que el 65% de los funcionarios, quienes enunciaron el informe de rendición de cuentas, manifestaron que ésta no es una competencia regional sino nacional y que a nivel regional lo que opera es el contacto directo con las víctimas para suministrar información (de manera personal o mediante comunicados).

El 25% de los entrevistados manifestó expresamente que no existían mecanismos de rendición de cuentas hacia las víctimas y sólo un 10% afirma la existencia de mecanismos

especialmente direccionados a esta finalidad (páginas web, líneas telefónicas, servicios de orientación e información).

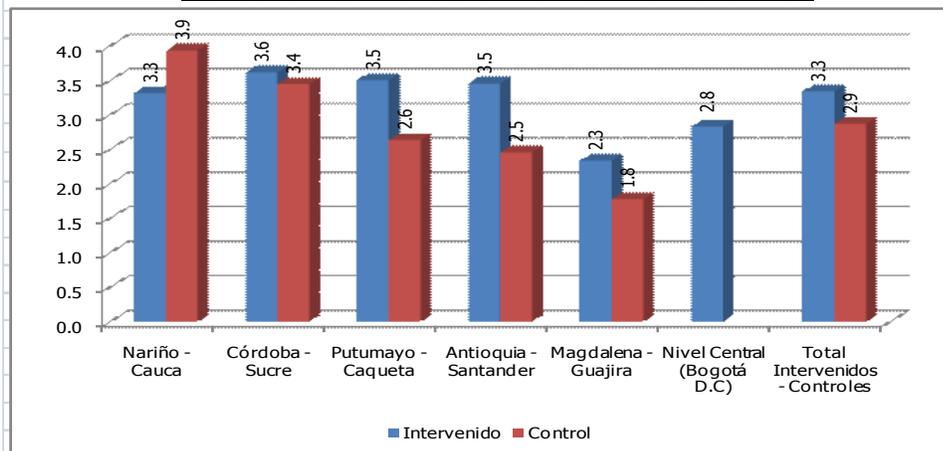
El promedio total de los territorios respecto a la pertinencia y accesibilidad a los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las víctimas, da cuenta de que ésta capacidad está parcialmente desarrollada (3.1). Esto indica que los mecanismos existentes aún no son suficientes e inadecuados para llegar efectivamente a las víctimas. Especialmente en el ámbito regional donde efectivamente se tiene el contacto con las víctimas, se considera que la competencia de las instituciones poco o nada tiene que ver con este proceso, puesto que se asume como responsabilidad de de las instancias nacionales y, en esencia, se tiende a asociar las acciones en materia de información, orientación y asesoría a las víctimas como el mecanismo de rendición de cuentas en los ámbitos departamentales.

De los once territorios estudiados, Cauca, Córdoba, Putumayo, Antioquia, Sucre y Nariño se ubican en el nivel de desarrollo parcial, mientras que Bogotá, Caquetá, Santander y Magdalena se ubican en el nivel de desarrollo anecdótico y la Guajira fue el único territorio donde no se encontró evidencia de dicha capacidad.

**Tabla 23. Pertinencia y accesibilidad de los mecanismos de rendición de cuentas por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	3.3	3.9	100%	100%	0%	0%	(p=0.464)
Córdoba - Sucre	3.6	3.4	100%	100%	0%	0%	(p=0.396)
Putumayo - Caqueta	3.5	2.6	75%	100%	25%	0%	(p=0.871)
Antioquia - Santander	3.5	2.5	95%	100%	5%	0%	(p=0.043)
Magdalena - Guajira	2.3	1.8	100%	100%	0%	0%	(p=0.643)
Nivel Central (Bogotá D.C)	2.8		100%				
Total Intervenido - Controles	3.3	2.9	94%	100%	6%	0%	(p=0.242)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



---

De otra parte, la perspectiva de las organizaciones de víctimas difiere del nivel de capacidad referido por los funcionarios. Aunque enuncian mecanismos existentes en sus regiones, esto se da en muy pocos casos y el consenso general es que no existen mecanismos de rendición de cuentas a las víctimas que sean efectivos, pertinentes a los que fácilmente puedan acceder.

La percepción de los representantes de las organizaciones de víctimas contrasta con aquella de los funcionarios en la medida que para las organizaciones de víctimas de los departamentos de Antioquia, Caquetá, Cauca, Santander, Sucre, Magdalena, La Guajira y Putumayo consideran que no se les ha rendido cuentas y por ende no existen los mecanismos por parte de las instituciones para realizar rendición de cuentas.

Tanto en Cauca como en Nariño, las organizaciones de víctimas consideraron que gracias al Comité Interinstitucional de Atención a Víctimas se ha permitido conocer los avances en el proceso de justicia y paz en sus territorios y las políticas que se hacen a nivel estatal para ayudar a las víctimas.

En Antioquia manifiestan que se han generado escenarios como las Mesas Departamentales de Víctimas, para que la institucionalidad les rinda cuentas, sin embargo las entidades nunca o muy poco participan en dichos espacios. Las organizaciones de víctimas en el municipio de Apartadó destacan que éstos espacios, les han permitido acceder a la información respecto del proceso, así como fortalecerse en términos organizativos, destacando incluso, que la información que reciben sobre asuntos propios del proceso de Justicia y Paz, antes de provenir de las instituciones competentes, proviene de dicho espacio pero de las propias organizaciones y víctimas. En suma, las organizaciones señalan que cuando acceden a la información es porque se enteraron del proceso por sus propios medios (reseñan que entre ellas están pendientes y se comunican) o a través de los medios de comunicación. En contraste, en el departamento de Santander, las víctimas señalaron que las únicas entidades que rinden cuentas son la Alcaldía y la Gobernación.

Las organizaciones de víctimas en Córdoba se manifiestan que a pesar de existir esos espacios como las mesas departamentales de víctimas desde hace más de 10 años, en ellos no evidencian ningún tipo de resultado, se mantienen discusiones perennes sin que se definan aspectos reales y concretos que atiendan las necesidades de las víctimas. Aducen los participantes que estos espacios solamente sirven para evidenciar como las instituciones *"se tiran el trapito sucio unas con otras y uno se queda como espantado porque se supone que son funcionarios profesionales encargados para defender, si entre ellos se tiran el agua sucia, qué queda para nosotros, que venimos del campo pero entendemos muchas cosas que deben ser reales y claras y pero ellos no las entienden"*. También en este departamento, los representantes de las organizaciones de víctimas manifiestan que consiguen la información porque indagan por Internet.

En Sucre al igual que en Córdoba, los participantes en el grupo focal consideran que las instituciones no les brindan la información sencillamente porque a éstas no les interesa que las víctimas conozcan ya que las entidades se encuentran politizadas. Ejemplo de ello es que se nombren a funcionarios que se les relaciona con grupos paramilitares, lo cual les genera desconfianza pues no existen garantías reales para las víctimas.

Por su parte, en el departamento del Magdalena resaltaron escenarios como los “Diálogos Regionales” donde entre otras cosas se les informó sobre sus derechos y la ley de víctimas que se encuentra en curso de aprobación. En cambio, en el departamento de la Guajira, además de ser contundentes en señalar que no hay rendición de cuentas también expresan su desconfianza en las instituciones del Estado.

Finalmente las víctimas del departamento de Putumayo manifiestan que las instituciones se han apoyado en las ONG’s, las cuales son las que hoy en día vienen rindiéndoles cuentas a través de las organizaciones de víctimas.

## **5.5 Análisis de situación entre las instituciones, las víctimas y la cooperación internacional**

### **5.5.1 Existencia de mecanismos para hacer análisis de situación de manera coordinada con las instituciones, las víctimas y la cooperación internacional**

Los mecanismos para hacer análisis de situación hacen referencia a la realización de diagnósticos sobre la situación de los derechos de las víctimas tales como: estudios o investigaciones específicas, producción o recolección de estadísticas, diálogo con expertos y representantes de víctimas, el análisis de información proveniente de otras fuentes que den cuenta de estas condiciones, la realización de foros, seminarios entre otros. Adicionalmente, se contempla que dentro de esta capacidad, la existencia de espacios donde dicha información sea compartida y analizada por los diferentes actores, incluso con la participación de las víctimas.

La información fue recabada a través de las entrevistas a profundidad con los funcionarios y mediante los grupos focales realizados con las organizaciones de víctimas. Desde la perspectiva de las instituciones, se considera que no existen como tal estos mecanismos de forma institucionalizada o estrictamente direccionada. En algunos casos se recaban estadísticas y se han adelantado foros y seminarios pero donde se han tratado de manera general los temas de los derechos de las víctimas. En efecto, se afirma que como tal, no existe en el país estudios sistemáticos orientados a conocer y hacer seguimiento a la situación de derechos de las víctimas y que ésta es una de las grandes falencias que se espera resolver con la Ley de Víctimas y con el SIIJYP.

En cuanto a la percepción de las organizaciones de víctimas, se describe a continuación los principales hallazgos para cada región:

Antioquia: Se presume que existe como tal una mesa departamental de víctimas, en donde tienen asiento las instituciones estatales pero lamentablemente es poca su asistencia. Así mismo, cuando llegan las agencias de Cooperación, las víctimas no tienen mucho acceso a estas, limitando así el espacio de comunicación para un real encuentro entre los cooperantes y las víctimas. De igual forma manifiestan que no se consideran escuchados y que están cansados de repetir sus historias de vida sin recibir realmente resultados de los procesos. Se resalta el esfuerzo de la Alcaldía de Medellín que viene liderando un proyecto de casa de la memoria, sin embargo tienen sus no-partidarios por ser un ente gubernamental. Resaltan el trabajo realizado con la OEA en la publicación de un libro basado en las historias de las víctimas.

Santander: como mecanismo de participación se cuenta con el Comité Regional de Justicia y Paz, en donde a través de ese espacio se logró el primer foro sobre desaparición forzada, un gran avance para el diálogo en la región. Por otro lado se cuenta con el Comité departamental de derechos humanos con la participación de Vicepresidencia y se espera próximamente implementar la Comisión de Búsqueda de Personas desaparecidas en el departamento.

Nariño: para este departamento se cuenta en Pasto con el Comité Municipal de Atención a Víctimas en el cual participan instituciones tales como: La Alcaldía, la Defensoría Regional de Nariño, la Personería Municipal, Acción Social, organizaciones como Pastoral Social, el PNUD, entre otros. Dicho espacio es permanente y ha permitido que se recojan algunas de las peticiones de las víctimas, sin embargo no se documentan mucho este tipo de acciones o decisiones que se toman en este espacio.

Cauca: También se maneja el Comité Municipal de Atención a víctimas y cuenta con la participación de La Alcaldía, la Personería Municipal, Acción Social, Secretaría de Salud, la Defensoría Regional del Pueblo y la Fiscalía de Justicia y Paz. Dicho espacio es permanente y esto permite poder recoger y tener una comunicación fluida con las víctimas. No todas las instituciones apoyan dichas iniciativas, como lo es la Defensoría con la cual el trabajo no ha podido desarrollarse integralmente.

Córdoba: Resaltan el papel de una organización COVASTECOR que representa a las víctimas, pero carecen de espacios de coordinación con entes estatales y la oportunidad de interlocutar con organismos de cooperación.

Sucre: la situación con las Personerías complica las posibilidades de denuncia con las víctimas, la falta de compromiso con el tema de esta institución dificulta el poder desempeñar una articulación y comunicación con esta institución. Y no se vislumbra que existan espacios permanentes de articulación con las otras entidades y con organismos de cooperación.

Putumayo: En este departamento han realizado un ejercicio muy interesante con la inspección del Tigre del municipio de la Hormiga Putumayo. Las víctimas sí se sienten que

son escuchados y han podido realizar un ejercicio de coordinación con organizaciones como la CNRR y organismos de cooperación como la MAPP-OEA.

*Caquetá:* No se cuentan con muchos espacios para facilitar la interacción interinstitucional. Existen apoyos muy puntuales de coordinación con organismos como la OIM, IRD y el CICR.

*Guajira y Magdalena:* No existen este tipo de mecanismos, o simplemente los desconocen.

## **5.6 Políticas a nivel nacional y local, que sean inclusivas y que apunten a solucionar causas estructurales del conflicto**

### **5.6.1 Existencia de políticas a nivel nacional y local que apuntan a solucionar las causas estructurales del conflicto**

Este indicador busca identificar el conocimiento y la percepción que tienen los funcionarios respecto de la existencia de políticas de carácter nacional y regional tendientes a incidir sobre las causas estructurales del conflicto, sus características y el nivel de inclusión para las víctimas.

La información fue recabada mediante las entrevistas a profundidad aplicadas a los funcionarios directivos y de coordinación de programas o dependencias de las instituciones responsables de la implementación de la política de Justicia Transicional a nivel central así como desde las agencias de cooperación internacional. A nivel territorial, a los funcionarios del nivel de coordinación se les solicitó enunciar las políticas que conocen y referir la documentación relacionada con la existencia de políticas y programas.

Para poder identificar y caracterizar dichas políticas, se indagó inicialmente con los entrevistados a nivel central su percepción sobre las causas estructurales del conflicto, la existencia o no de políticas asociadas, sus características en relación con la cobertura, el tipo de beneficiarios, la condición de vulnerabilidad, la inclusión de las víctimas, su pertinencia respecto de las causas existentes, entre otros factores. Con base en estos elementos, se valoró la existencia o no de tales políticas en el país.

En general, fueron pocos los casos donde se hizo referencia a políticas concretas existentes y más bien la percepción general que se tiene es que no existen o existen de forma parcial.

#### **► Percepción de las Agencias de Cooperación Internacional**

Para las Agencias de Cooperación Internacional, las causas estructurales del conflicto son el narcotráfico, la corrupción y la impunidad, factores que determinan la debilidad institucional y por ende la violencia y el conflicto armado. En este sentido se requeriría contar con políticas orientadas a combatir estas causas, que permitan recuperar y fortalecer la institucionalidad en el país, es decir, políticas orientadas a combatir la

impunidad, una verdadera política criminal, una política de justicia transicional y el desarrollo de políticas sociales. Teniendo en cuenta estos presupuestos, los entrevistados manifiestan que no existe realmente en el país tales políticas en tanto que no existe una política criminal, no existe una política de justicia transicional como tal, no existe una política contra la impunidad y en cuanto a las políticas sociales aún persisten problemas de cobertura e inclusión. Aunado al tema de las políticas debe repensarse la estructura institucional existente, especialmente en relación con el tema de justicia y paz y de justicia transicional, con nuevas estructuras capaces de dar orientaciones de política.

► **Percepción de las Instituciones responsables de la implementación de las políticas**

Desde las instituciones existen diversas perspectivas respecto a las causas del conflicto y a la existencia de políticas tendientes a mitigarlas.

Para el Ministerio del Interior y de Justicia, existen causas objetivas y causas subjetivas de la violencia. Las causas objetivas entendidas como aquellas estructurales tales como la inequidad social, la pobreza, la exclusión o la discriminación. Estas condiciones a su vez llevan a otras causas subjetivas como la frustración, el resentimiento y el rencor. Ambos tipos de causas se determinan y condicionan mutuamente, constituyendo un círculo vicioso que conduce al surgimiento de la violencia y del conflicto. Enfrentar las causas subjetivas implica poner en el centro de atención la reducción de las manifestaciones de desigualdad, en particular respecto al trato para las víctimas y victimarios. Se requieren programas muy fuertes de reconciliación en el plano individual, no sólo como sociedad, sino también enfocados a nivel de las personas que incidan sobre las frustraciones acumuladas. Un aspecto complementario es incidir sobre las causas objetivas, esto es, sobre el problema de la inequidad social y por tanto sobre una concepción de la reparación integral, dentro de la cual se tiene en cuenta la restitución de tierras, la reparación material para superar la vulnerabilidad. Esto incluye también el acceso a créditos, la atención preferencial en salud, la atención preferencial en educación, cupos para educación superior, empleo, en fin, diversas acciones para generar medidas materiales que apunten a reducir la brecha social, acompañadas de las medidas de satisfacción, de rehabilitación, que propendan por la reconciliación en el plano individual y también en el colectivo.

Bajo esta perspectiva se considera que la existencia de políticas es parcial. Se ha abordado la intervención sobre las causas subjetivas a nivel colectivo a través de los programas de reconciliación pero falta más énfasis en el plano individual mediante la creación de programas de atención psicosocial. Frente a las causas objetivas existen también políticas de inclusión social tales como familias en acción, los programas sociales en materia de educación, de salud y de vivienda.

En la Fiscalía General de la Nación se plantea en primer lugar que es necesaria la identificación de las causas estructurales del conflicto que permitan implementar las estrategias necesarias inclusive hasta de política criminal del Estado. *Manifiestan que hoy*

*día no es posible afirmar que existan políticas tendientes a solucionar las causas estructurales del conflicto. Si bien existen iniciativas legislativas que se están acercando de alguna forma a solucionar algunas causas del conflicto, tales como la ley de víctimas, la ley de tierras, es posible que estas disposiciones puedan generar un cambio. Sin embargo, ni a nivel local, ni regional, ni nacional se han logrado resultados. El problema grave de presencia estatal permanece. Por lo tanto, se deben tomar medidas relacionadas con políticas públicas que sean adelantadas e incentivadas por el Gobierno Nacional sin esperar que desde el sistema judicial (o el sistema de justicia y paz) se resuelva la situación del conflicto en el país, puesto que "se piensa que el derecho penal lo puede solucionar todo y lo que se hace es un mal uso del derecho penal en un contexto político".*

En la Defensoría del Pueblo se planteó como causas estructurales el problema de la restitución de tierras y la reparación integral a las víctimas. Se considera que aún no se ha avanzado en estos factores en tanto no se cuenta con legislación aprobada en la materia y hasta que estas dos condiciones no sean superadas, difícilmente se podrá hablar de políticas para enfrentar las causas del conflicto. Esta condición tiene como punto de referencia el hecho de que en el país "se estableció una política de negación del conflicto armado interno", lo cual lleva a desestimar acciones y programas tendientes a prevenir y/o enfrentar causas del conflicto. De hecho, esta "negación" "Específicamente para la Defensoría esto fue muy problemático, pues la entidad activaba el sistema de alertas tempranas en determinadas regiones y eso era desestimado en el nivel nacional, lo que generaba una situación de desprotección e la población civil".

En la Procuraduría, algunos funcionarios se abstuvieron de responder este aspecto por considerar que no es un tema de su competencia o bien porque consideran que es un tema difícil de abordar. Quien respondió a este cuestionamiento considera que no existen dichas políticas y cuestiona las limitaciones y vacíos de la Ley de Justicia y Paz "Existen serias dificultades en el proceso de desmovilización y en los procesos judiciales que se levantan a cabo sobre los desmovilizados que no se encuentran en justicia y paz."

En contraste, para Acción Social, sí existen en el país políticas para enfrentar las causas estructurales del conflicto y se enuncia como ejemplo "La política de seguridad Democrática". Se manifiesta que si no existiera ésta política u otras políticas que apunten a esta finalidad el tema de la justicia transicional y de justicia y paz no sería visible hoy en día. Se aclara sin embargo que muchas de las causas estructurales son complejas, que afectan de diversas formas a las personas y no es fácil incidir sobre ellas. También se hizo mención del Plan Nacional de Consolidación Territorial que opera en algunas regiones y que contempla diversas fases orientadas a la recuperación de los territorios, el fortalecimiento institucional, la atención humanitaria de urgencias, la inclusión económica y social.

## ► Revisión documental

Desde la revisión de información secundaria en los planes de desarrollo departamentales y/o municipales, se identificaron programas y proyectos que asociados a la construcción de la paz, la reconciliación, la resolución pacífica de conflictos, la intervención en el desplazamiento forzado, las víctimas del conflicto (sólo en algunos casos) y la inclusión social y económica de grupos vulnerables y minorías étnicas, y a la atención e integración de desmovilizados. Estos programas y proyectos se ubicaron en el contexto de objetivos orientados a promover la paz y la reconciliación.

También se realizó una lista de chequeo para identificar planes, programas, políticas y legislación que tienen dentro de su justificación aspectos relacionados con la superación del conflicto, la paz, la reconciliación y/o reparación a las víctimas, después desde el año 2005. En general, como se describe en la tabla siguiente, sin presentar una lista exhaustiva, la legislación y las políticas existentes en su mayoría se han enfocado hacia el delito del desplazamiento forzado, también se han incluido las víctimas de minas antipersona, reclutamiento de menores y desplazamiento forzado.

Año	Documento	Descripción
2010	Decreto 1737 de 2010	por el cual se modifica el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005, creado mediante el Decreto 3570 de 2007
2010	CONPES 3673 de 2010	Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, Niñas, adolescentes por parte de los grupos armados Organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos Organizados
2009	Decreto 1997 de 2009	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones. ... se considera pertinente establecer las acciones que deben ser coordinadas y dirigidas a garantizar el compromiso de las entidades territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, así como la manera de designar los representantes de la academia, de la empresa privada y de las organizaciones de población desplazada que contribuirán en el diseño y evaluación del Plan de Acción, y se establecen los principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación, Establece las funciones y mecanismos que deben implementar Acción Social, Ministerio del Interior y de Justicia y Departamento Nacional de Planeación –DNP–, para asegurar que los comités departamentales, municipales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos, PIU.
2009	CONPES 3590 de 2009	Consolidación de Mecanismos de Búsqueda e Identificación de personas Desaparecidas en Colombia.
2009	CONPES 3567 de 2009	Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y Municiones sin Explotar (MUSE).
2008	Ley 1190 de 2008	Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones
2008	Decreto 176 de 2008	Por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005. Reglamentación de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes.
2008	Decreto 880 de 2008	Por medio del cual se reglamenta el artículo 61 de la ley 975 de 2005, respecto de las facultades del gobierno para realizar acuerdos humanitarios con los grupos al margen de la Ley, la suspensión condicional de la pena y el beneficio de la pena alternativa a favor de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales se llegue a acuerdos humanitarios, teniendo como propósito central el cabal cumplimiento de los derechos ciudadanos y en especial los de las víctimas que se benefician con la

Año	Documento	Descripción
		realización de dichos acuerdos.
2008	Decreto 1290 de 2008	Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.
2007	Decreto 2150 de 2007	Por el cual se crea el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
2007	Decreto 315 de 2007	Por medio del cual se reglamenta la intervención de las víctimas durante la etapa de investigación en los procesos de Justicia y Paz de acuerdo con lo previsto por la Ley 975 de 2005.
2007	Decreto 3570 de 2007	Por medio del cual se crea el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005. Derogado por el Decreto 1737 de 2010.
2007	Decreto 4690 de 2007	Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.
2007	Decreto 929 de 2007	Por el cual se establece el reglamento de la comisión de búsqueda de personas desaparecidas creadas por la Ley 589 de 2000
2006	Ley 1106 de 2006	Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.
2006	Decreto 3391 de 2006	Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 975 de 2,005 que tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.
2005	Decreto 250 de 2005	Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones
2005	Decreto 4760 de 2005	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005, entre otros aspectos incluye lo relativo a la orientación y asistencia legal a las víctimas, la reparación a las víctimas, la entrega de bienes para la reparación de las víctimas, la entrega de bienes, la CNRR, las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y otras disposiciones complementarias respecto a la protección.

## 5.7 Estrategias de salida de los planes, programas por parte de la cooperación en el marco de los procesos de justicia transicional

### 5.7.1 Existencia de estrategias de salida para los programas o proyectos de la cooperación internacional

Las estrategias de salida comprenden la identificación de potencialidades y riesgos asociados a la capacidad de las instituciones que reciben el apoyo de la cooperación internacional, la definición y puesta en marcha de acciones de implementación y salida progresiva que tengan en cuenta la sostenibilidad futura de las intervenciones por parte de los receptores. Estos aspectos fueron indagados a través de las entrevistas a profundidad realizadas con los representantes de las agencias de cooperación seleccionadas en la muestra.

Un primer elemento a considerar, es que dada la categorización Colombia en el ámbito de la cooperación internacional como un país de renta media, la presencia de la cooperación y la ayuda económica está determinada o justificada por la existencia del conflicto armado. En consecuencia, sería justamente el proceso de fortalecimiento institucional el que determinaría las estrategias de salida que se pueden desarrollar para reducir los niveles de dependencia del país respecto de los recursos de cooperación internacional.

Se espera por tanto que la ejecución de los programas y procesos de fortalecimiento sean asumidos a futuro por las instituciones públicas encargadas de garantizar los derechos a las víctimas, y que las entidades estén en la capacidad total de asumirlo. De esta manera, se busca que todos los programas de cooperación internacional puedan ser sostenibles y con una continuidad en manos del Estado.

De otra parte se menciona que como tal las agencias no se tienen establecidos estrategias o mecanismos de salida, porque desde la misma formulación de los proyectos y el establecimiento de los convenios de cooperación se prevé, de manera preventiva, que los recursos se dirijan hacia la inversión y no hacia gastos ordinarios o de funcionamiento, lo que determina que no se requiera de mayores recursos posteriores para la sostenibilidad. De igual forma la ubicación de los recursos en las propias instituciones, los requerimientos previos de estudios de factibilidad y el compromiso institucional para la ejecución y coordinación de los proyectos son mecanismos que tienden a generar capacidades para la sostenibilidad futura.

Se reconoce sin embargo que en algunos casos excepcionales se han invertido recursos en funcionamiento o gastos ordinarios por las necesidades apremiantes en diferentes ámbitos en el marco de la Justicia Transicional, especialmente en lo que se refiere al acceso de las víctimas a la justicia, a la verdad y a la reparación.

### **5.7.2 Pertinencia y aplicabilidad de las estrategias de salida previstas**

Los organismos internacionales esperan que los proyectos de cooperación sean institucionalizados. Una de las estrategias emprendidas para que estos sean asumidos y que el riesgo de crear dependencia por parte de las entidades disminuya, es no financiar recursos humanos para su funcionamiento, para que éstos, luego de implementar la estrategia de salida, no demanden más presupuesto para su ejecución y mantenimiento.

La capacitación es uno de los mecanismos utilizados por los organismos internacionales para la ejecución de los planes, programas y proyectos implementados en conjunto con las entidades públicas, con procesos concertados que permiten evidenciar las necesidades específicas y que se genere un conocimiento y un procesos de socialización de los mismos que conllevan a la fortalecimiento de las estrategias de salida de las entidades.

Es importante resaltar que no se plantea o no se tienen definidos condicionamientos respecto a la consecución de determinados resultados. Las organizaciones internacionales realizan evaluaciones anuales para determinar si existen nuevas necesidades para su posible intervención, considerando que en algunos casos a pesar de que se tienen en cuenta condiciones previas como estudios de pre-factibilidad y factibilidad, la sostenibilidad posterior esperada de la ejecución directa de las acciones del Estado no se da realmente.

## **6 RESULTADO 1: FORTALECIMIENTO DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE JUSTICIA Y PAZ (CIJP)**

### **6.1 Apoyo a la implementación de la política de justicia transicional**

#### **6.1.1 Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar los derechos de las víctimas**

Este indicador expresa la síntesis de la capacidad institucional para la implementación de la política de justicia transicional con énfasis en la protección a víctimas y testigos, la persecución penal nacional de crímenes internacionales, el acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y reparación<sup>19</sup>. Es indicativo de la capacidad de responsabilidad asumida por las instituciones en respuesta a su mandato y las exigencias que el proceso de Justicia Transicional ha instaurado en el país durante sus cinco años de implementación.

Se tienen en cuenta diversos aspectos que se refieren al grado en el cual las entidades, en razón del mandato establecido en la política de justicia transicional pusieron en marcha diferentes tipos de acciones tales como: la creación de nuevas estructuras; la redefinición de funciones o roles, el incremento de la planta de personal, la capacitación y formación del recurso humano, el mejoramiento de infraestructura, la gestión recursos propios y de cooperación para fortalecer sus capacidades; la generación de directrices y políticas internas, el diseño de planes programas, proyectos, celebración de convenios y alianzas, diseño de sistemas de información y sistemas de monitoreo y evaluación de los programas en curso.

De los 113 funcionarios que fueron indagados sobre el tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para la implementación de una estrategia de persecución penal, para la "la protección a víctimas y testigos y para garantizar el acceso a la justicia, la verdad y la reparación", se tiene que para el 76% de los casos se estableció la valoración de estos aspectos. **En 24% de los casos no se calificó la capacidad bien sea porque se aduce que** dichas acciones son establecidas a nivel central y corresponde dar dicha valoración a estas instancias o porque no conocen lo que la institución ha realizado al respecto. Es preciso aclarar que en relación con la protección a víctimas y testigos se estableció inicialmente una pregunta de filtro referida al conocimiento del programa de protección a víctimas y testigos de Justicia y Paz. En caso de desconocimiento del programa, no se indagaba por los aspectos constitutivos de la capacidad, así, este grupo de funcionarios se encuentran incluidos dentro del referido 24% que no valoran los aspectos constitutivos de la capacidad cuya proporción ascendió al 19%. Otro aspecto que incide es el tema de archivos donde también no se valora la capacidad en razón de que por lo general, dicha competencia se atribuyó a la Fiscalía.

<sup>19</sup>. Es decir corresponde a la percepción consolidada de los resultados 2, 3 y 4 del indicador

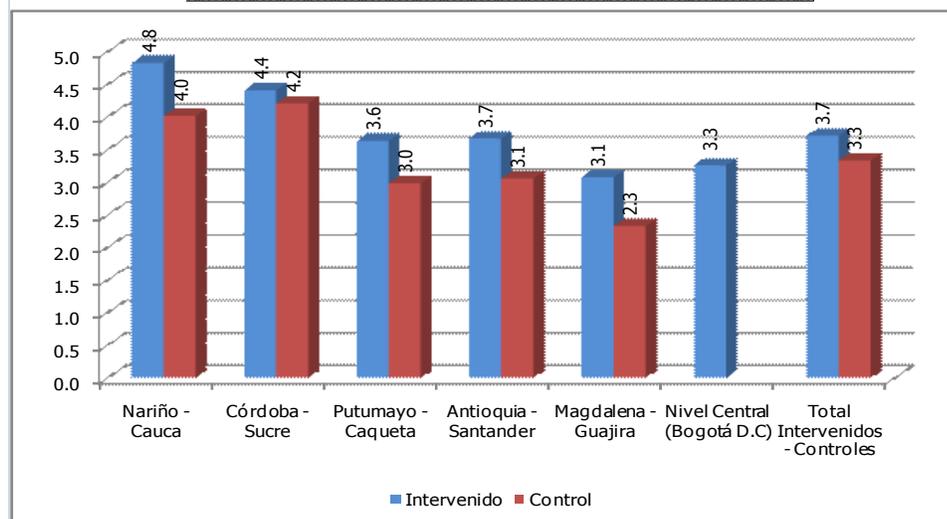
En el total de los territorios estudiados, el nivel de capacidad para implementar diferentes tipos de acciones tendientes a garantizar los derechos de las víctimas, está parcialmente desarrollada (3,5). De los diferentes aspectos enunciados, la valoración más baja correspondió al incremento de la planta de personal (3,0) y al rediseño organizacional (3,4) en cuanto a nuevas estructuras, roles y funciones. Por el contrario, la valoración más alta correspondió a los procesos de formación y capacitación para la cualificación del recurso humano a través de procesos de formación relacionadas con justicia transicional y/o enfoques diferenciales (3,9) y a la gestión de recursos propios de cooperación para el fortalecimiento de sus capacidades de respuesta (3,8).

Estos niveles de percepción sugieren que en la práctica al interior de las instituciones se percibe que son pocos cambios, reformas o reestructuraciones que se han hecho para asumir sus responsabilidades en función de las garantías de los derechos de las víctimas.

**Tabla 24. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar los derechos de las víctimas por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.8	4.0	50%	100%	50%	0%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	4.4	4.2	63%	100%	38%	0%	(p=0.371)
Putumayo - Caqueta	3.6	3.0	75%	100%	25%	0%	(p=0.147)
Antioquia - Santander	3.7	3.1	71%	75%	29%	25%	(p=0.213)
Magdalena - Guajira	3.1	2.3	88%	75%	13%	25%	(p=0.871)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.3		80%		20%		
Total Intervenido - Controles	3.7	3.3	72%	86%	28%	14%	(p=0.246)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada ( $= 5$ ).



Por departamento se encuentran diferencias en los que se distinguen tres grupos. Aquellos con el nivel de capacidad más alta que el promedio total, es decir, donde se indica que la capacidad existe, está desarrollada y es muy poco lo que falta para ser completa y corresponde a Nariño, Córdoba, Sucre, Cauca y Antioquia.

El segundo grupo, del cual forman parte Antioquia, Putumayo, Bogotá, Magdalena y Santander, donde la capacidad está parcialmente desarrollada y finalmente, el grupo que expresa que la capacidad es anecdótica, correspondiendo a Caquetá y la Guajira.

Teniendo en cuenta la institución, aquellas que presentan un número superior a la media son el Ministerio del Interior y de Justicia y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Instituciones que se mantienen en la media, son la Fiscalía, Defensoría y Procuraduría, y por debajo de la media se encuentra el Consejo superior de la Judicatura.

**Tabla 25. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar los derechos de las víctimas por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4.1
Consejo Superior de la Judicatura	1.7
Defensoría del Pueblo	3.4
Fiscalía General de la Nación	3.6
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.3
Ministerio del Interior y de Justicia	4.4
Procuraduría General de la Nación	3.3
Vicepresidencia de la República	1.2
<b>Total general</b>	<b>3.5</b>

### **6.1.2 Percepción sobre la pertinencia de recursos legales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos para el cumplimiento de las responsabilidades para garantizar los derechos de las víctimas.**

Para el análisis de este indicador se tuvo en cuenta la percepción que tienen los funcionarios respecto de la pertinencia del marco normativo para el cumplimiento de su mandato, los recursos humanos en cuanto a perfiles y competencias así como en cantidad suficiente respecto de la cobertura que se debe dar; la existencia de recursos tecnológicos de información e infraestructura adecuada.

Como se observa en la gráfica siguiente en la totalidad de los territorios estudiados se evidencia que desde la valoración de la pertinencia de los recursos con que cuenta la entidad para asumir sus funciones, la capacidad está parcialmente desarrollada (3,3).

Los factores asociados en relación con la falta de pertinencia tienen que ver con el marco legal, en cuanto a que la ley de Justicia y Paz no apunta efectivamente a garantizar los derechos de las víctimas y por tanto las funciones que deben asumir las instituciones no cuentan con un mandato adecuado. En segundo lugar, respecto a los recursos humanos,

---

son insuficientes para favorecer el acceso a la justicia como por ejemplo en el caso de la representación judicial a víctimas o en términos de Fiscales e Investigadores. En tercer lugar la falta de recursos financieros y logísticos que inciden sobre el desempeño y capacidad de respuesta institucional.

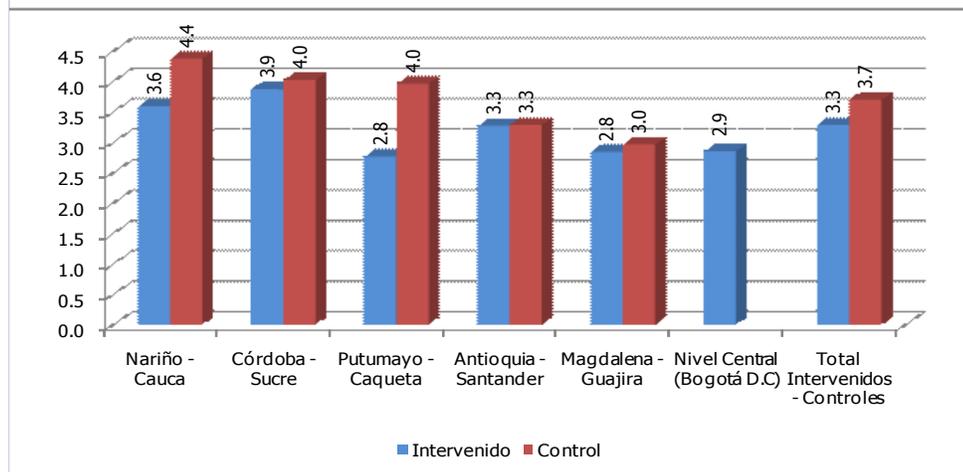
Se identifican tres grupos de departamentos: Cauca, Sucre y Caquetá donde se refiere existencia y buen grado de desarrollo en la pertinencia de los recursos aunque ésta no es completa. Es de anotar que en dichas regiones, se hace alusión a dicha capacidad en función de la "demanda" y las características propias del curso que ha tenido la implementación del proceso de Justicia y Paz en dichas región. Así por ejemplo, en el Departamento del Caquetá se informa que aunque las instituciones tienen la competencia y la capacidad, el proceso de justicia y paz no ha avanzado lo suficiente y por tanto la demanda hacia las instituciones actualmente no es alta. En contraste, los departamentos de la Guajira, Magdalena y Putumayo así como desde el nivel central (Bogotá D.C.), se estima que la capacidad relativa a la pertinencia de los recursos legales, financieros, humanos, físicos y tecnológicos es anecdótica y falta mucho para que se pueda considerar que las entidades tienen recursos pertinentes en relación con la capacidad requerida para asumir sus responsabilidades y dar respuesta adecuada a la garantía de los derechos de las víctimas.

En relación con la comparabilidad entre los territorios intervenidos y de control respecto de la percepción en la pertinencia de los recursos para asumir la responsabilidad en la garantía de los derechos de las víctimas, se encuentra que solamente entre los departamentos de Putumayo y Caquetá en este aspecto existen diferencias estadísticamente significativas. De hecho, mientras que en Putumayo se considera que la capacidad es anecdótica, en Caquetá dicha capacidad está desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa.

**Tabla 26. Percepción sobre la pertinencia de recursos legales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos para el cumplimiento de las responsabilidades para garantizar los derechos de las víctimas por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	3.6	4.4	90%	88%	10%	13%	(p=0.611)
Córdoba - Sucre	3.9	4.0	100%	86%	0%	14%	(p=1.000)
Putumayo - Caqueta	2.8	4.0	82%	100%	18%	0%	(p=0.02)
Antioquia - Santander	3.3	3.3	100%	100%	0%	0%	(p=0.168)
Magdalena - Guajira	2.8	3.0	89%	67%	11%	33%	(p=0.88)
Nivel Central (Bogotá D.C)	2.9		100%			0%	
Total Intervenido - Controles	3.3	3.7	94%	90%	6%	10%	(p=0.039)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En general todas las instituciones consideran que existe un desarrollo parcial de las capacidades en términos de la pertinencia de los recursos, siendo en todo caso menor para el Consejo superior de la Judicatura, la CNRR y las Personerías. Ligeramente mayor en Medicina Legal, el Ministerio de Justicia y al Fiscalía General de la Nación.

**Tabla 27. Percepción sobre la pertinencia de recursos legales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos para el cumplimiento de las responsabilidades para garantizar los derechos de las víctimas por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Vicepresidencia de la República	3.6
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.5
Fiscalía General de la Nación	3.4
Ministerio del Interior y de Justicia	3.4

Instituciones	Promedio Indicador
Procuraduría General de la Nación	3.3
Defensoría del Pueblo	3.3
Personería	3.1
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	3.1
Consejo Superior de la Judicatura	3.0
<b>Total general</b>	<b>3.3</b>

### 6.1.3 Percepción sobre la pertinencia de las iniciativas llevadas a cabo por la institución para garantizar los derechos de las víctimas

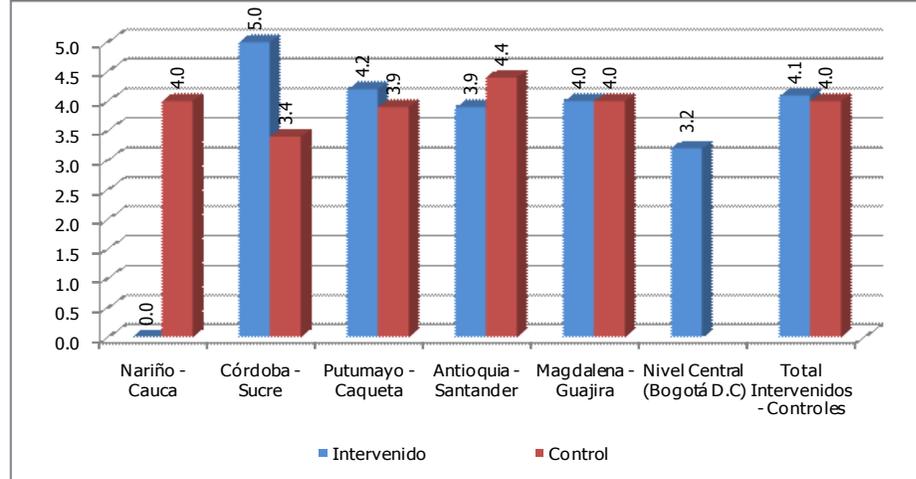
En la valoración de la pertinencia de las acciones llevadas a cabo por la institución para garantizar los derechos de las víctimas se tuvo en cuenta la medida en la cual los funcionarios de niveles de coordinación a nivel regional y de nivel directivo a nivel nacional, consideran que tales acciones están ligadas a las funciones y misión de la institución de acuerdo con el mandato establecido por las leyes, decretos, regulaciones y políticas existentes; la medida en la cual tales acciones expresan la respuesta a las necesidades del entorno institucional, de las víctimas y la medida en la cual tales acciones cuentan con una adecuada documentación, monitoreo y evaluación de sus resultados y finalmente, si reflejan la colaboración entre diferentes instancias de la entidad y con otras instituciones con competencias afines.

Como se observa en el gráfico siguiente, el promedio para todos los territorios estudiados muestra que desde la perspectiva de los funcionarios la capacidad de las instituciones para definir y ejecutar acciones pertinentes para dar respuesta a las víctimas en relación con los mandatos, misión y funciones existe, está adecuadamente desarrollada aunque no es completa (4,1). En general, existe consenso respecto de que las acciones emprendidas coinciden con la misión y funciones de las entidades, y que dichas acciones están encaminadas a garantizar los derechos de las víctimas. Los factores explicativos asociados al déficit referido tienen que ver con la escasa colaboración con las instancias al interior de las instituciones, con la inexistencia o escaso desarrollo en relación con el monitoreo y evaluación de los resultados de las acciones y finalmente, en pocos casos se menciona déficit respecto de las necesidades de las víctimas, especialmente en lo relacionado con las demandas de reparación a través de los diferentes mecanismos establecidos.

**Tabla 28. Percepción sobre la pertinencia de las iniciativas llevadas a cabo por la institución para garantizar los derechos de las víctimas por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	-	4.0	0%	100%	100%	50%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	5.0	3.4	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta	4.2	3.9	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Antioquia - Santander	3.9	4.4	100%	50%	0%	0%	(p=0.714)
Magdalena - Guajira	4.0	4.0	100%	50%	50%	0%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.2		100%		0%		
Total Intervenido - Controles	4.1	4.0	75%	89%	25%	11%	(p=0.856)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



Al tener en cuenta la perspectiva regional se encuentran básicamente dos grupos: las regiones que perciben un alto grado de pertinencia en las acciones y por tanto de la capacidad para asumir la responsabilidad de acuerdo con los mandatos, misión y funciones de las entidades (nivel 4) y aquellas que se ubican en el nivel de desarrollo parcial (nivel 3). El departamento de Córdoba es el único que se ubica por fuera de estos grupos.

Es importante aclarar que en el Departamento de Nariño no se obtuvo información sobre este aspecto, pues se aduce que las regionales no tienen competencias en la formulación de planes, programas o proyectos a ser ejecutadas por las instituciones sino que esto se hace desde el nivel central. Las regionales solamente son ejecutoras y no "controvierten las decisiones del nivel central".

En aquellas regiones que se ubicaron con el nivel de pertinencia más bajo, la brecha en la capacidad está asociada al escaso desarrollo en el monitoreo y evaluación de los

resultados de las acciones llevadas a cabo a nivel regional puesto que ésta es una tarea que se realiza desde el nivel central.

Al comparar entre los territorios intervenidos y de control no se encuentran diferencias estadísticamente significativas entre los pares de regiones analizados para el caso de este indicador.

**Tabla 29. Percepción sobre la pertinencia de las iniciativas llevadas a cabo por la institución para garantizar los derechos de las víctimas por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Ministerio del Interior y de Justicia	4.4
Defensoría del Pueblo	4.2
Fiscalía General de la Nación	3.9
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.9
Vicepresidencia de la República	2.0
<b>Total general</b>	<b>4.0</b>

La calificación respecto de la pertinencia de las acciones fue suministrada por tres instituciones. Como se observa en el gráfico siguiente, para la Fiscalía General de la Nación, el nivel de pertinencia está parcialmente desarrollado, mientras que para la el Ministerio de Justicia y la Defensoría, la pertinencia existe aunque no es completa. En estos casos, la brecha está explicada en parte por las diferencias regionales en el desarrollo de la capacidad, situación que no se muestra para el Ministerio a una entidad centralizada.

En la Fiscalía General de la Nación, se indicaron diferentes acciones que se han implementado para garantizar el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación; los esfuerzos de innovación para ajustarse a las condiciones específicas y particulares que el proceso ha exigido para el país, los logros en materia de conocimiento y esclarecimiento de hechos como resultado de la labor investigativa de la institución, pero también se abordó una postura más crítica frente a las necesidades y vacíos que aún persisten en el proceso de justicia y paz no sólo en lo que compete a la institución sino también a los diferentes actores involucrados. A la falta de capacidad para asumir el volumen de hechos que han sido revelados, entre otros factores.

En el Ministerio de Justicia cuya función principal está orientada al diseño de políticas y a la coordinación interinstitucional para la implementación armonizada de las diferentes acciones del Estado en materia de Justicia Transicional, considera que la capacidad para poner en marcha acciones pertinentes en relación con la garantía de los derechos de las víctimas está desarrollada, aunque faltan elementos para que ésta sea completa, tales como el contar con sistemas de monitoreo y evaluación de impacto, mayor coordinación y articulación intra-institucional.

A pesar de este nivel de calificación expresado por funcionarios responsables de la ejecución, a nivel directivo se identifican vacíos y necesidades en las capacidades de

respuesta, que incluyen desde la realización de reformas estructurales a nivel del marco institucional y la organización estatal, pasando por el diseño de políticas en diversos ámbitos del sector justicia, hasta la definición de intervenciones específicas, que garanticen de manera integral los derechos de las víctimas y generen mayor impacto hacia la construcción de la paz. Concretamente se hace referencia a la falta de pertinencia de acciones que se realizan desde Justicia Transicional y que deberían ser asumidas por otras dependencias u otras instituciones, puesto que el papel del Ministerio en estos casos se limita a “validar” la decisión que otros toman, ya que no tiene injerencias o competencias a ese nivel.

Para la Defensoría, desde donde se han implementado diferentes acciones dirigidas a garantizar los derechos de las víctimas tales como la orientación psicojurídica, información, divulgación, el diseño de protocolos de acompañamiento a víctimas en las diferentes etapas, el acceso de las víctimas a las audiencias, la construcción de referentes comunes en materia de representación judicial, las brechas existentes en relación con la pertinencia de las acciones están relacionadas con el seguimiento y monitoreo, con la imposibilidad de apropiación de los protocolos frente a la masividad de asistencia de las víctimas en las regionales y la persistencia del centralismo en la implementación del proceso de justicia y paz en el país.

Otras instituciones que fueron indagadas sobre estos aspectos, aunque no expresaron una calificación concreta sobre la capacidad, hicieron referencia a la pertinencia de las acciones que llevan a cabo para garantizar los derechos de las víctimas en relación con sus competencias establecidas por el mandato. Así, en la Procuraduría General de la Nación se cuenta con un programa de Atención a Víctimas, desde el cual se han desarrollado protocolos de atención y orientación, se cuenta con un Centro de Atención con un enfoque psicosocial, y se realizan acciones de manera coordinada con diferentes entidades para la orientación, atención e información a las víctimas. Se cuestiona sin embargo que estos diseños y acciones son pensados de una manera centralizada sin tener en cuenta las particularidades y condiciones específicas de las regiones, en cuanto a la ruralidad, precariedad de recursos humanos en los territorios, el volumen de víctimas, entre otros aspectos. Para los magistrados de las salas de justicia y paz, las acciones que desde estas instancias se han podido emprender han sido muy limitadas y escasas, en la medida en que solo se ha actuado cuando se ha pedido expresamente, y cuando esto se ha hecho, la labor se ha limitado a impartir las órdenes a las entidades a las que les corresponde atender el asunto en particular; porque la misma Ley establece las competencias de las diferentes entidades. Dentro del sistema de Justicia y Paz su labor se reduce a actuar conforme se les requiere.

#### **6.1.4 Nivel de percepción sobre capacidad de responsabilidad para la garantía de derechos de las víctimas en concordancia con su mandato**

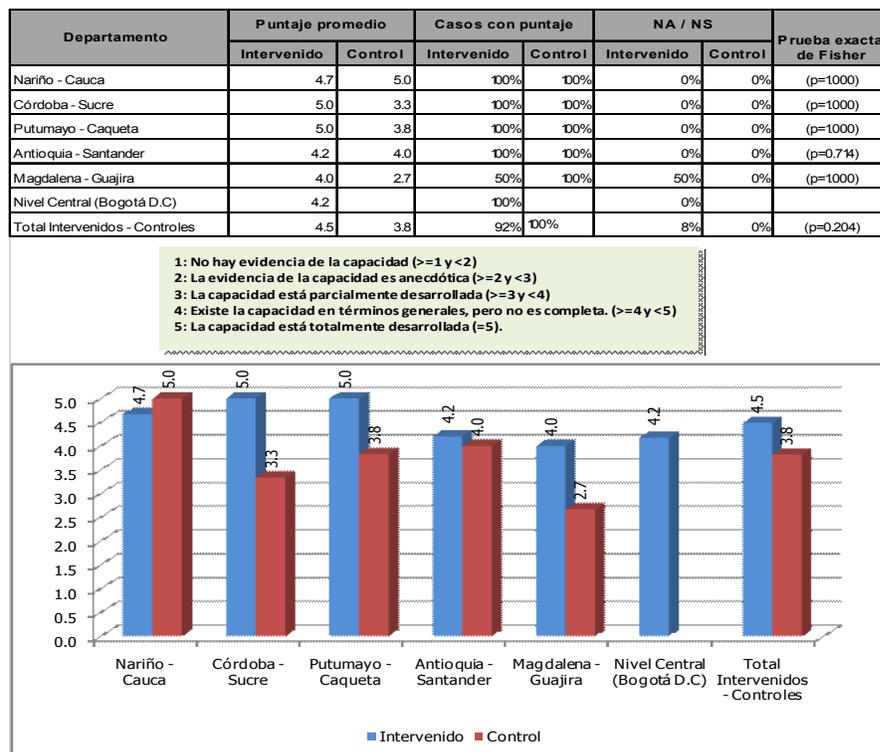
Se identifica la percepción de los funcionarios sobre la capacidad de las instituciones para asumir la responsabilidad en cuanto a la garantía de los derechos de las víctimas en

concordancia con su misión, competencias y el mandato de la política de Justicia Transicional. Este nivel de capacidad se establece a partir de la valoración en cuanto a la existencia y pertinencia de la estructura organizacional con responsabilidades en la garantía de los derechos de las víctimas; la claridad en la definición de responsabilidades por parte de la institución para la toma de decisiones, el cumplimiento de funciones específicas, la prestación de servicios, el monitoreo, evaluación y rendición de cuentas; la claridad en la definición de roles y responsabilidades dentro de la institución para garantizar el derecho a las víctimas.

También realiza una exploración cualitativa sobre la valoración de fortalezas/debilidades para que la institución pueda asumir las responsabilidades en el marco de la política de justicia y paz.

El promedio general para los territorios estudiados se identifica que en general la capacidad de responsabilidad para garantizar los derechos de las víctimas existe aunque no es completa (4.2). Esto indica que existe al interior de las instituciones estructuras organizacionales con responsabilidades en la garantía de los derechos de las víctimas, que las responsabilidades están claramente definidas a nivel de decisión, ejecución, prestación de servicios, M&E, rendición de cuentas y que la especificación de roles y funciones para el recurso humano es clara.

**Tabla 30. Nivel de percepción sobre capacidad de responsabilidad para la garantía de derechos de las víctimas en concordancia con su mandato por departamento**



Comparativamente por región se encuentran tres grupos que expresan diferentes niveles de capacidad de responsabilidad, el primero, en el que se ubican Cauca, Putumayo y Córdoba, con una capacidad totalmente desarrollada. El segundo, con el mayor número de departamentos en el nivel de existencia y desarrollo de la capacidad aunque no es completa y el tercer grupo con el nivel de capacidad parcialmente desarrolla. Por fuera de estos grupos y con el nivel de capacidad más bajo se encuentra el Departamento de la Guajira.

Al analizar la percepción sobre la capacidad de responsabilidad teniendo en cuenta la institución para todos los territorios estudiados todas las instituciones se ubican en el nivel 4, que indica la existencia y desarrollo de la capacidad, pero no es completa. La valoración es ligeramente inferior en la Fiscalía General de la Nación. En general para todas las instituciones las brechas existentes están explicadas en parte por las diferencias regionales y la marcada centralización que refieren instituciones como la Defensoría y la Fiscalía General de la Nación.

**Tabla 31. Nivel de percepción sobre capacidad de responsabilidad para la garantía de derechos de las víctimas en concordancia con su mandato por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.5
Defensoría del Pueblo	4.3
Ministerio del Interior y de Justicia	4.3
Fiscalía General de la Nación	4.0
Vicepresidencia de la República	4.0
Total general	4.2

Dentro del Ministerio de Justicia existen falencias en términos de la definición de determinadas competencias al interior de las dependencias de la entidad, pues se considera que la Dirección de Justicia Transicional viene desarrollándolas cuando por su naturaleza deberían ser asumidas por otras direcciones. Es el caso de las comunicaciones con los reclusos respecto a las solicitudes que se realizan en el contexto de justicia y paz, las cuales deberían estar a cargo de quienes manejan la política criminal y carcelaria, puesto que desde justicia transicional no se tienen la competencia para conceptuar sobre esos temas.

### **6.1.5 Percepción sobre la toma de decisiones informadas para garantizar los derechos de las víctimas**

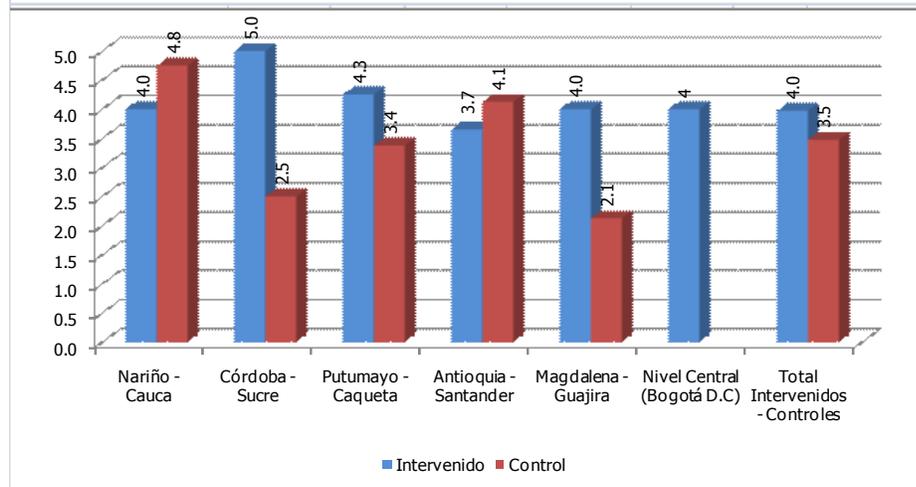
Para la definición de este indicador se tuvo en cuenta la existencia y pertinencia de los mecanismos para la identificación de necesidades o problemáticas relacionadas con la garantía de los derechos de las víctimas tales como diagnósticos, estadísticas, estudios específicos; el grado en el cual estos mecanismos permitían identificar necesidades y respuestas, oportunidades y amenazas de manera oportuna y eficaz; la puesta en marcha de acciones o medidas frente a eventos críticos identificados y finalmente, la pertinencia y relevancia de dichas acciones.

El promedio general para todas las regiones estudiadas indica que la capacidad se encuentra parcialmente desarrollada (3,7).

**Tabla 32. Percepción sobre la toma de decisiones informadas para garantizar los derechos de las víctimas por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.0	4.8	50%	100%	50%	0%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	5.0	2.5	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta	4.3	3.4	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Antioquia - Santander	3.7	4.1	100%	100%	0%	0%	(p=0.286)
Magdalena - Guajira	4.0	2.1	50%	100%	0%	50%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	4		100%		0%		
Total Intervenido - Controles	4.0	3.5	83%	100%	17%	0%	(p=0.344)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



Como factores que han contribuido al grado actual de desarrollo de la capacidad se mencionan los mecanismos de recepción de información sobre las víctimas a través de entrevistas y formularios de registro, los cuales son sistematizados en bases de datos. Específicamente se menciona el SIJYP y el SIRDEC en tres de las regiones estudiadas.

Igualmente, argumentan que se realizan reuniones periódicas e informes mensuales sobre la calidad de la atención dada y sus posibles métodos de mejora, partiendo de experiencias que se les presentan en relación con el proceso de justicia y paz. Se resalta también la coordinación regional e interinstitucional para evaluar los procesos enfocados a representación a las víctimas.

---

La brecha en el desarrollo de la capacidad se explica por las falencias en los recursos presupuestales, con la falta de información oportuna sobre aspectos críticos como la protección a víctimas y testigos.

En relación a esta información y a los resultados cuantitativos, se puede entender que a pesar que existen mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas, no son suficientes y se requiere una atención a los factores que limitan estos aspectos.

A nivel regional, se visualizan diferentes proposiciones tanto en el puntaje obtenido cuantitativamente como en las observaciones dadas. El caso de Córdoba y Cauca los departamentos de mayor rango, es importante resaltar que es la percepción frente a sus propias capacidades como entidades, donde argumentan que su capacidad está totalmente desarrollada ya que llevan a cabo los instrumentos necesarios para garantizar los derechos de las víctimas: solicitudes; mesas de trabajo y el cumplimiento de los requerimientos. Putumayo y Santander se encuentran dentro del rango en el cual se considera que existe la capacidad pero aun no es completa, argumentando que existen las capacidades fortalecidas por el manejo de la información a través de el SIJYP, lo que permite establecer diagnósticos y estadísticas sobre justicia y paz.

Las regiones que hacen parte del rango parcialmente desarrollado son cinco, incluyendo el nivel central, en éste argumentan que existen algunas capacidades; sin embargo, está la necesidad de implementar nuevos mecanismos para que todas las regiones desarrollen mejor el sistema y así garantizar el derecho de las víctimas, usando un método de priorización de acciones para determinar los puntos críticos necesarios para ubicar los centros de atención a víctimas. Es importante resaltar el caso de Magdalena, ya que incluyen el enfoque diferencial como un aspecto clave para la garantía de derechos.

En el rango más bajo se encuentran los departamentos de Sucre y la Guajira. Las características que poseen estos departamentos en relación a justicia y paz coinciden con el puntaje dado por los mismos funcionarios, ya que las instituciones no están, o no se encuentran, fortalecidas como el caso de Sucre, con las unidades satélites que impiden una atención integral para garantizar el derecho de las víctimas.

A nivel institucional, la Fiscalía es la entidad más crítica frente a la percepción de la toma de decisiones en donde muestra el interés de incluir a las demás entidades en la responsabilidad de garantizar el derecho a las víctimas, objetando la necesidad de sostener una responsabilidad distribuida que permita mejorar las capacidades para garantizar el cumplimiento de los derechos.

**Tabla 33. Percepción sobre la toma de decisiones informadas para garantizar los derechos de las víctimas por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.0
Ministerio del Interior y de Justicia	4.0
Defensoría del Pueblo	3.8
Fiscalía General de la Nación	3.7
<b>Total general</b>	<b>3.8</b>

El Ministerio del Interior y de Justicia menciona el comité interinstitucional de justicia y paz como escenario propicio para la concertación y toma de decisiones en relacionadas a garantizar los derechos de las víctimas. Así mismo, presiden el comité de reparación administrativa, y asisten a las plenarios de la Comisión Nacional de Reparación, teniendo presencia constante en el Comité Integrado de Inteligencia para proteger a las víctimas que reclaman restitución de tierras.

#### **6.1.6 Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos sobre referentes y estándares en Justicia transicional**

La capacidad para la generación y gestión de conocimientos sobre referentes internacionales de experiencias, legislación, políticas, mecanismos, estándares relativos a la justicia transicional y la garantía de los derechos de las víctimas, se encuentra relacionada con la producción de informes, boletines y documentos que logren recoger, sistematizar, analizar y socializar la información con el fin de tomar decisiones sobre dichos análisis y mantener informadas las víctimas de los procesos que les sean de su interés en el marco de la política de Justicia Transicional. Sin embargo, como más adelante se desglosará, esta capacidad en muchas de las instituciones se reduce a la producción de informes mensuales de actividades sin que dicha información trascienda en su nivel de análisis y de soporte para la toma de decisiones.

En campo se indagó por la existencia de mecanismos en la entidad para la construcción de referentes comunes en materia de mecanismos de justicia transicional, estándares y experiencias tendientes a garantizar los derechos de las víctimas (evidencia), así como por la producción de documentos de análisis y propuestas de producción normativa y/o de reforma institucional u organizacional para apropiar lecciones aprendidas tendientes a mejorar la garantía de derechos de las víctimas. Como elementos centrales de esta capacidad para recopilar, y analizar la información es fundamental que los funcionarios sean capacitados en las áreas y temas relevantes y significativos para la adaptación y apropiación de conocimientos necesarios para garantizar los derechos de las víctimas. De esta forma se requiere que los conocimientos son apropiados a nivel de la entidad y de los funcionarios contribuyendo al mejor desempeño y al mandato de garantizar los derechos de las víctimas.

En general, el 24% de los entrevistados no respondió sobre este aspecto. A nivel regional, por considerar que la generación de referentes comunes en materia de Justicia

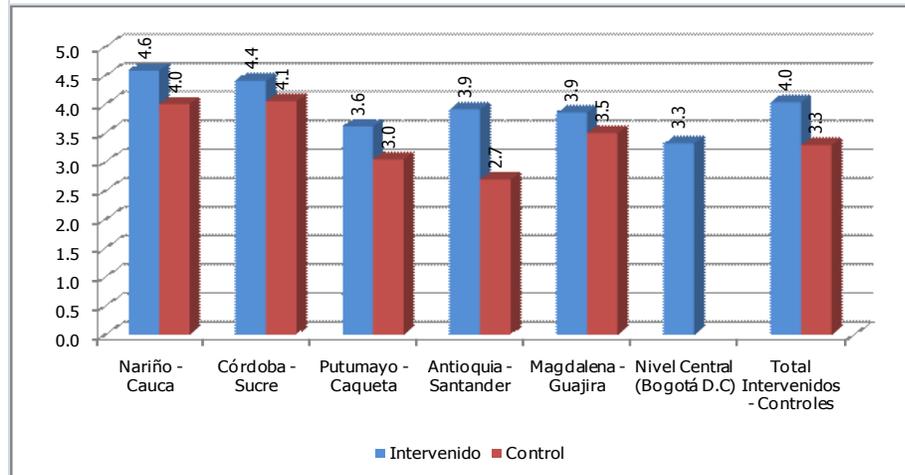
Transicional corresponde a las instancias del nivel central, mientras que para éstos últimos, dicha competencia corresponde a otras instituciones y/o dependencias por lo que se abstienen de suministrar información al respecto.

Los resultados de este indicador a nivel nacional arrojan que la capacidad de generación y gestión de conocimientos sobre referentes internacionales de experiencias, legislación, políticas, mecanismos, estándares relativos a la justicia transicional y la garantía de los derechos de las víctimas se encuentra parcialmente desarrollada (3,6).

**Tabla 34. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos sobre referentes y estándares en Justicia transicional por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.6	4.0	75%	88%	25%	13%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	4.4	4.1	100%	80%	0%	20%	(p=0.357)
Putumayo - Caqueta	3.6	3.0	53%	86%	47%	14%	(p=0.33)
Antioquia - Santander	3.9	2.7	73%	85%	27%	15%	(p=0.009)
Magdalena - Guajira	3.9	3.5	67%	43%	33%	57%	(p=0.319)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.3		80%		20%		
Total Intervendidos - Controles	4.0	3.3	73%	79%	27%	21%	(p=0.043)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



Comparativamente entre las regiones intervenidas y de control, solamente entre Antioquia y Santander existen diferencias estadísticamente significativas en la percepción sobre el desarrollo de la capacidad en la generación y gestión de conocimientos, sobre referentes y estándares en Justicia Transicional. Así, en el departamento de Antioquia la capacidad está

parcialmente desarrollada (3.9) mientras que en Santander es Anecdótica (2.9). Cabe anotar que el departamento de Antioquia ha sido pionero en la implementación de la Ley de Justicia y Paz y de diferentes mecanismos y procesos de atención hacia las víctimas, aspectos que inciden en la capacidad de generación y acumulación de conocimientos en la materia.

Algunos departamentos como Nariño, Córdoba, Sucre y Cauca, los funcionarios perciben que existe la capacidad en términos generales pero no es completo su desarrollo. La capacidad está parcialmente desarrollada en los departamentos de Antioquia, Magdalena, Putumayo, Guajira y Caquetá así como a nivel central. Y en Santander la capacidad es anecdótica.

**Tabla 35. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos sobre referentes y estándares en Justicia transicional**

Instituciones	Promedio Indicador
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4.1
Procuraduría General de la Nación	4.0
Defensoría del Pueblo	3.7
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.7
Fiscalía General de la Nación	3.6
Vicepresidencia de la República	3.0
Personería	2.9
Consejo Superior de la Judicatura	2.8
Ministerio del Interior y de Justicia	2.8
<b>Total general</b>	<b>3.6</b>

El acercamiento al análisis de la generación de conocimiento en este apartado particular por instituciones se evidencia que no hay ninguna institución que desarrolle totalmente la capacidad siendo la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Instituto de Medicina Legal quienes tienen la capacidad pero no ha sido desarrollada en su totalidad.

Para la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) este elemento fundamental de su quehacer en la medida que tiene como misión garantizar los derechos de las víctimas y para ello algunos de sus objetivos son "Recomendar políticas públicas y reformas institucionales dirigidas a garantizar los derechos de las víctimas, la no repetición de actos de violencia y la reintegración exitosa de los excombatientes a la vida civil" y "diseñar una propuesta de pedagogía social y política que contribuya a la transformación cultural de la sociedad colombiana en pro de la paz y la reconciliación<sup>20</sup>. Sin embargo, hay una serie de elementos que dificulta su desarrollo a cabalidad.

Para el caso del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), es importante hacer una salvedad y es la especificidad de las categorías usadas en el estudio. En este sentido a lo largo de las instituciones la comprensión de la categoría "víctimas" comprendía a los sujetos que quedaron vivos luego de las masacres o acciones violentas

<sup>20</sup> . <http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article2625>

por parte de grupos ilegales, para el INMLCF la categoría de “víctimas” hace referencia a las personas fallecidas en el espacio de conflicto armado. En este sentido el INMLCF considera que en el cumplimiento de sus funciones como institución de carácter técnico de identificación de víctimas e identificación de pruebas para los procesos judiciales de justicia y paz, genera la información necesaria y realiza a cabalidad los procesos para la garantía de los derechos de las *víctimas*. Esto indica, la garantía de los derechos de los fallecidos a que se les identifique y sean entregados sus restos a sus familiares. Sin embargo, al indagar por la generación de información relacionada a la garantía de los derechos de los familiares de las víctimas la percepción de los funcionarios cambia, en la medida que considera que esta perspectiva de inclusión de los familiares a los procesos periciales es muy nueva. La información generada por el INMLCF según los funcionarios relacionada con las víctimas es de oportuna y cumple con todas las cualidades indagadas en el estudio, es decir, es recopilada, organizada, analizada y socializada entre los funcionarios y además se encuentra disponible para la consulta online por parte de los familiares de las víctimas. Al respecto, se hace mención de la publicación anual de la revista Forenses que incluye las acciones y avances en materia de análisis por ejemplo de los delitos sexuales en el marco del conflicto armado, la presentación de los sistemas de información entre otros.

Los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación considera que esta capacidad se encuentra parcialmente desarrollada en tanto se cuentan con mecanismo al interior de la entidad para la construcción de referentes comunes en materia del acceso de las víctimas a la justicia pero son para todos los funcionarios y en ocasiones no tiene el impacto esperado de respuesta. Si bien, deben generar documentos como conceptos y recomendaciones a los diversos procesos que se adelantan de los casos de justicia y paz no hay impacto directo de esta información con la garantía de los derechos de las víctimas. Los funcionarios consideran que se deben hacer mayores esfuerzos para desarrollar esta capacidad para responder a las víctimas y con ello garantizar sus derechos. De otro lado la percepción de esta generación de conocimiento se plantea mas como una iniciativa de cada uno de los grupo de trabajo más que una política o estrategia institucional de sistematización de información al igual que la actualización en los diversos temas algunas veces queda en manos de los intereses de los funcionarios que no responde a una construcción colectiva del conocimiento. En este sentido se citaba el ejemplo de la ley 1257 de 2008 *“Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”*<sup>21</sup> no es conocido por todos los funcionarios pero es comprendido por algunos como fundamental para el buen ejercicio de sus funciones, la inclusión del enfoque diferencial, la garantía de los derechos de las víctimas y la emisión de mejores conceptos para los fiscales.

---

<sup>21</sup> <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/>

---

La percepción de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo es que esta capacidad está parcialmente desarrollada.

Finalmente para los casos del Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio del Interior y de Justicia y las personerías, el desarrollo de esta capacidad no pasa de ser anecdótico.

#### **6.1.7 Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento sobre enfoque diferencial**

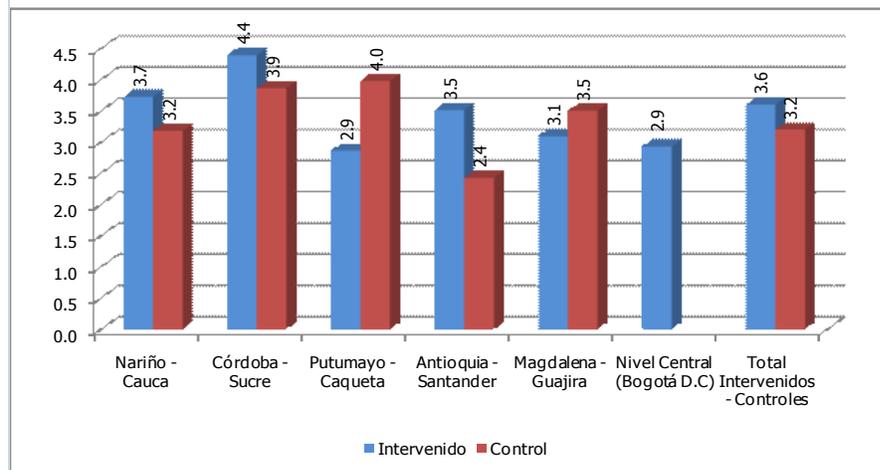
Mediante este indicador se busca analizar si se cuenta con mecanismos en las entidades del sistema de justicia y paz para la construcción de referentes comunes en el enfoque diferencial según características de la población (edad, género, grupo étnico) y tipo de victimización. Así mismo, se pretende observar la existencia de planes de formación, protocolos y estándares para la generación de capacidades en los funcionarios respecto a la aplicación del enfoque diferencial según características de la población (edad, género, grupo étnico) y tipo de victimización: Si se cuenta con el recurso humano capacitado en enfoque diferencial y se han conformado equipos interdisciplinarios intra e interinstitucionales, si los funcionarios se han apropiado de los conocimientos, protocolos y estándares respecto del enfoque diferencial y lo aplican en el desarrollo de sus funciones. Finalmente, el análisis de este indicador permitirá conocer la percepción sobre la apropiación y aplicabilidad del enfoque diferencial por parte de las instituciones.

El promedio total de los territorios estudiados muestra que la percepción de los funcionarios de las instituciones que integran el Sistema de Justicia Transicional sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos y herramientas relacionadas con la atención diferencial según las características de la población y tipo de victimización está parcialmente desarrollada, es decir, podría ser mejor la capacidad.

**Tabla 36. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento sobre enfoque diferencial por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	3.7	3.2	75%	88%	25%	13%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	4.4	3.9	100%	82%	0%	18%	(p=0.11)
Putumayo - Cauqueta	2.9	4.0	53%	57%	47%	43%	(p=0.847)
Antioquia - Santander	3.5	2.4	71%	68%	29%	32%	(p=0.054)
Magdalena - Guajira	3.1	3.5	67%	43%	33%	57%	(p=0.54)
Nivel Central (Bogotá D.C)	2.9		83%		17%		
Total Intervenido - Control	3.6	3.2	72%	69%	28%	31%	(p=0.466)

- 1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En el departamento de Córdoba se percibe que existe la capacidad en términos generales sin embargo no es completa, mientras en Sucre los funcionarios perciben que la capacidad está parcialmente desarrollada.

Tanto los departamentos de control como intervenidos coincidieron en señalar que la capacidad está parcialmente desarrollada, caso de los territorios de Nariño – Cauca y Magdalena – Guajira.

Finalmente, mientras que el territorio de control, es decir el departamento de Antioquia considera que la capacidad está parcialmente desarrollada, el territorio intervenido - Santander - considera en cambio que la capacidad es anecdótica.

Caso contrario ocurre con Caquetá y Putumayo, pues es el territorio intervenido es el que considera que la capacidad está parcialmente desarrollada, mientras que el de control considera que la capacidad es anecdótica.

**Tabla 37. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento sobre enfoque diferencial por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.6
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	3.5
Procuraduría General de la Nación	3.5
Defensoría del Pueblo	3.4
Fiscalía General de la Nación	3.4
Personería	2.4
Consejo Superior de la Judicatura	2.4
Vicepresidencia de la República	2.0
Ministerio del Interior y de Justicia	1.5
<b>Total general</b>	<b>3.3</b>

Es así como el Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo coinciden en la percepción de que la capacidad se ha desarrollado así sea de manera parcial. Por ejemplo, ésta última entidad resaltó que la implementación del enfoque diferencial en la Unidad Nacional de Atención integral a víctimas a penas está comenzando, sin embargo, prioritariamente se ha implementado el enfoque para menores. Consideran que la experiencia ha evidenciado que en este campo existe un gran despliegue teórico pero que no hay modelos sistemáticos de implementación en la práctica. En la actualidad se vienen construyendo los protocolos para enfoque diferencial en la orientación a víctimas de violencia sexual y orientación a indígenas, los cuales serán el resultado de la consultoría de 2011.

Así mismo, el Consejo Superior de la Judicatura y las Personerías Municipales manifiestan que la evidencia de la capacidad es anecdótica, mientras que el Ministerio del Interior considera que no hay evidencia de dicha capacidad. Sin embargo, ha sido ésta entidad la que ha resaltado que se vienen realizando esfuerzos para que el Sistema Interinstitucional de información de justicia y paz (SIJYP) permita discriminar la información teniendo en cuenta el enfoque de enfoque diferencial.

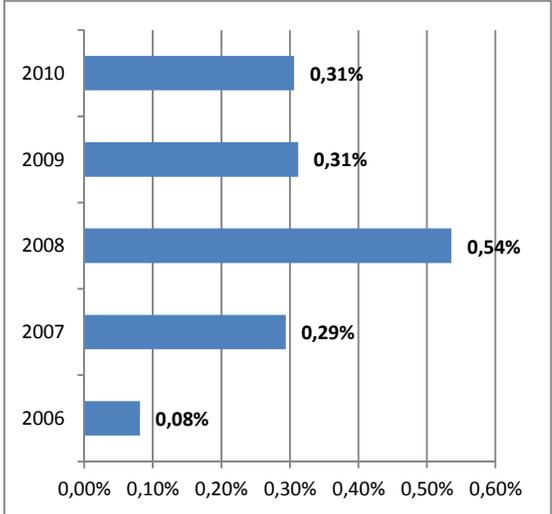
#### **6.1.8 Presupuesto total anual asignado a acciones de Justicia y Paz como proporción del presupuesto total asignado en materia de justicia**

El rol central en la puesta en marcha de la Ley de Justicia y Paz recae sobre la Fiscalía General de la Nación como encargada de las investigaciones conducentes a establecer la existencia de hechos punibles y con ellos las violaciones a los derechos humanos. En consecuencia, una forma de evaluar la capacidad de la institución para adelantar el proceso que se le ha encomendado es analizando el peso del presupuesto asignado a la Unidad de Justicia y Paz de la FGN, como responsable de dichas investigaciones, en el

presupuesto total de la entidad. Ese análisis se realiza desde el momento en que se inician las labores propias de la Ley.

**Tabla 38 . Presupuesto total anual asignado a acciones de Justicia y Paz como proporción del presupuesto total asignado en materia de justicia**

Año	Presupuesto Unidad Justicia y Paz (millones de pesos)	Presupuesto total FGN (millones de pesos)	Porcentaje
2006	\$2.500	\$3.082.458	0,08%
2007	\$10.260	\$3.490.841	0,29%
2008	\$20.687	\$3.860.311	0,54%
2009	\$13.907	\$4.456.083	0,31%
2010	\$13.690	\$4.470.846	0,31%



La Ley se aprueba en 2005, pero la FGN inicia un año más tarde las investigaciones relacionadas con los desmovilizados y la caracterización de los bloques a los cuales pertenecen. Durante el primer semestre de 2006 se efectúan los nombramientos iniciales, se lleva a cabo el traslado de algunos fiscales y en general se adelanta la consecución de recursos económicos, logísticos y administrativos<sup>22</sup>. De ahí, que los recursos apropiados por la Unidad de Justicia y Paz no alcancen a representar 0,1% del presupuesto total ejecutado por la entidad durante 2006. Para 2007, la Unidad toma forma, se realizan las primeras versiones libres y por ende, el presupuesto asignado llega a representar alrededor de 0,3% del presupuesto total de la FGN. Entre 2007 y 2008, mientras el presupuesto de la Fiscalía se incrementa en un 5%, el correspondiente a la Unidad de Justicia y Paz prácticamente se duplica, situación que se atribuye a la compra de equipos, en particular vehículos y equipos de informática o para oficina abierta (35%), viáticos y gastos de viaje de los funcionarios asignados al Programa (17,4%), adecuación y reparaciones locativas de las sedes seccionales (mantenimiento) al cual se destinó un 15,9% del presupuesto total. La entidad también adquirió computadores e impresoras portátiles y equipos para dotar las salas en las cuales se llevan a cabo las versiones libres<sup>23</sup>.

. Observatorio Internacional DDR-Ley de Justicia y Paz. Informe Primera Fase, Diciembre de 2008. Centro Internacional de Toledo para la Paz.

<sup>23</sup>. Fiscalía General de la Nación 2008-2009.

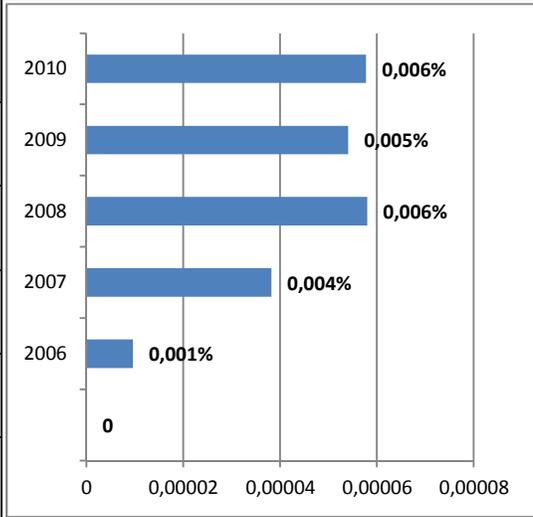
Sorteada la fase de gastos extraordinarios, el presupuesto de la Unidad de Justicia y Paz retorna en 2009 niveles cercanos a los experimentados en 2007. El porcentaje estimado para 2010 parte de las asignaciones presupuestales efectuadas por la entidad y supone que se alcanzará un nivel de ejecución fiscal simulara al registrado en 2009 (92,2%).

### 6.1.9 Presupuesto anual asignado a acciones de Justicia y Paz como proporción del PIB anual

La Ley de Justicia y Paz no solo asigna responsabilidades a la Fiscalía General de la Nación. Es factible por tanto, analizar la capacidad del conjunto de instituciones involucradas en la ejecución de esa ley, agregando el presupuesto total ejecutado por las entidades que se consideran más visibles en el proceso de garantía de la verdad, justicia y reparación. En ese orden de ideas, se propone generar un indicador bajo el cual el presupuesto total asignado a acciones relacionadas con Justicia y Paz se mide como proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

**Tabla 39. Presupuesto anual asignado a acciones de Justicia y Paz como proporción del PIB anual**

Año	Presupuesto Total Justicia y Paz (millones de pesos)	PIB (millones de pesos)	Porcentaje
2006	\$3.677	\$383.898.000	0,001%
2007	\$16.457	\$431.072.000	0,004%
2008	\$27.754	\$478.635.000	0,006%
2009	\$27.206	\$503.345.000	0,005%
2010	\$30.330	\$524.988.835	0,006%



El indicador se construye agregando la ejecución presupuestal anual en acciones de Justicia y Paz de 6 instituciones: Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Tribunales Superiores (Rama Judicial), Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Respecto del INPEC se asigna un monto anual por concepto de gastos de funcionamiento por desmovilizado, privado de la libertad. El gasto ejecutado por la Defensoría del Pueblo corresponde al proyecto "Aplicación del Programa de Descentralización de Derechos Humanos a nivel Nacional", cuyo objetivo general es

promover la realización de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral<sup>24</sup>.

El gasto de la Procuraduría en Justicia y Paz corresponde a la inversión en infraestructura asignada al programa y al estipendio por concepto de salarios cancelados a los procuradores Judiciales (II), un valor que se afecta por la relación anual entre gastos de funcionamiento y gastos de personal que registra la entidad. El presupuesto de la CNBPD corresponde al total pues no se dispone de información relativa específicamente a Justicia y Paz o de un mecanismo que permita asignar una proporción del total a la ejecución de la Ley en particular. De otro lado, para conformar el denominador del indicador se agrega el presupuesto ejecutado por las instituciones que en el país, integran el sector Justicia<sup>25</sup>.

Entre 2006 y 2010, la ejecución acumulada en Justicia y Paz para las entidades mencionadas no alcanza a representar medio punto porcentual a pesar de la tendencia al alza que se registra año a año. En los tres últimos años, el indicador se estabiliza en torno a 0,006%. Para tener un referente, el presupuesto total asignado en el país, a las instituciones que integran el sector Justicia, representó para 2009 0,89% del PIB. De hecho Justicia y Paz, no alcanza a representar un punto porcentual en el presupuesto total incurrido por la Rama Judicial a lo largo de los años evaluados<sup>26</sup>.

#### **6.1.10 Presupuesto total anual asignado a acciones de Justicia y Paz en cada entidad por víctimas registradas en Justicia y Paz**

Al centrarnos en la capacidad presupuestal de cada entidad para asumir las responsabilidades emanadas de la Ley de Justicia y Paz, procedemos a confrontar el presupuesto total ejecutado por la entidad con el acumulado anual de víctimas registradas. La siguiente tabla permite apreciar la evolución anual de dicho indicador para las diferentes entidades.

<sup>24</sup>. Aunque el proyecto se concibe para iniciar labores en 2005, en la práctica lo realiza durante 2006.

<sup>25</sup>. FGN, INPEC, Ministerio del Interior y de Justicia, Rama Judicial Consejo de Estado, Rama Judicial .Consejo Superior de la Judicatura, Rama Judicial Corte Constitucional, Rama Judicial Corte Suprema de Justicia, y Rama Judicial Tribunales y Juzgados, La información es la suministrada por el Ministerio de Hacienda a través del SIIF.

<sup>26</sup>. El mayor peso del presupuesto de Justicia y Paz en el asignado a la Rama Judicial en lo que concierne a las instituciones consideradas en este estudio, corresponde al año 2008 (0,72%), para el cual como hemos indicado se duplica la ejecución de la Unidad de justicia y Paz de la FGN. Entre 2009 y 2010 este porcentaje se estima en 0,58% y 0,66%, respectivamente.

**Tabla 40. Presupuesto total anual asignado a acciones de Justicia y Paz en cada entidad por víctimas registradas en Justicia y Paz**

Año		2007	2008	2009	2010
<b>Número Víctimas Registradas en Justicia y Paz</b>		<b>64.788</b>	<b>93.247</b>	<b>239.758</b>	<b>314.383</b>
FGN	Presupuesto J y P	\$10.260.000.000	\$20.687.000.000	\$13.907.000.000	\$13.690.000.000
	Monto (\$) por víctima registrada	\$158.363	\$221.852	\$58.004	\$43.546
Defensoría del Pueblo	Presupuesto J y P	\$167.344.262	\$403.810.102	\$2.492.840.000	\$3.786.630.000
	Monto (\$) por víctima registrada	\$2.583	\$4.331	\$10.397	\$12.045
PGN	Presupuesto J y P	\$558.577.039	\$2.627.353.500	\$2.627.353.500	\$2.024.951.976
	Monto (\$) por víctima registrada	\$8.622	\$28.176	\$10.958	\$6.441
INPEC	Presupuesto J y P	\$3.499.331.364	\$3.212.506.971	\$5.672.940.118	\$7.781.775.001
	Monto (\$) por víctima registrada	\$54.012	\$34.452	\$23.661	\$24.753
Total Justicia y Paz	Presupuesto J y P	\$16.219.597.454	\$27.462.571.372	\$27.023.519.901	\$30.063.432.051
	Monto (\$) por víctima registrada	\$250.349	\$294.514	\$112.712	\$95.627

El costo más alto derivado de las acciones de Justicia y Paz incurrido por el país se asocia a las actividades bajo la responsabilidad de la Fiscalía. Las inversiones adelantadas por la Unidad de Justicia y Paz de la FGN en 2008 son determinantes en el incremento del gasto por víctima registrada en ese año. Una vez, los gastos se estabilizan y el número de víctimas registradas se incrementa, la tendencia del gasto per cápita es hacia la baja. La segunda entidad con gasto per cápita más alto es el INPEC debido al costo que demanda la reclusión de los desmovilizados. El gasto por víctima registrada para la Defensoría podría ser más alto, pues como se ha indicado, la ejecución consignada es la de un programa.

#### **6.1.11 Número de mecanismos de coordinación y articulación existentes con las entidades encargadas de la implementación de la política de justicia transicional**

Para las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo, vale la pena resaltar su constante esfuerzo por articular con las demás instituciones en torno al tema de las víctimas de justicia y paz. En varios departamentos existen comités o mesas inter institucionales de atención a víctimas tales como, Putumayo, Cauca, Guajira, Magdalena, Santander que se resalta por que tienen un Comité Regional de Justicia y paz. Y en Antioquia la coordinación más directa que se tiene es con la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación sin embargo con la Procuraduría es muy poco lo que se articula; y con las Personerías municipales sí existen bastantes iniciativas conjuntas y cruces de información. Asimismo, se destacó que la articulación institucional con Acción Social es muy poca.

La Fiscalía dentro de sus funciones tiene la tarea de realizar aproximadamente al año unas tres jornadas de víctimas, y en este caso por mandato deben articular con varias de las instituciones que trabajan a favor de las víctimas, se resaltan buenas articulaciones en estas jornadas como departamentos del Putumayo, Cauca, y Santander

Por otro lado, Departamentos como Nariño, aunque no es clara la procedencia de hablar de justicia transicional por la persistencia de los actores armados, se puede decir que se ha ido articulando pero aún falta mucho. En Caquetá la articulación es muy precaria.

Y en el nivel central, con el Ministerio del Interior y de Justicia tiene los siguientes escenarios; 1. El Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, 2. Los subcomités y 3. Comités departamentales (se han instalado 2 y la próximamente el tercero). Una de las fortalezas de la creación del comité interinstitucional de justicia y paz es que ha mostrado resultados en la efectiva coordinación de todas las entidades involucradas en este proceso a nivel central. No solo del Consejo Superior de la Judicatura y de la Fiscalía que tienen que ver con el proceso de justicia y paz como tal, sino también de los Ministerios que tienen a su cargo algún tipo de diseño de política en materia de política transicional.

En concreto, la respuesta a la reglamentación de la ley de justicia y paz, como lo son por ejemplo la Alta Consejería para la Reintegración, la alta Consejería para la Seguridad recientemente creada y también aquellos que tienen algún grado de ejecución dentro del marco de lo que es justicia y paz, llámese ICBF, Defensoría, Procuraduría, en fin, se tienen 17 entidades que componen ese comité interinstitucional de justicia y paz y se ha aprobado su efectividad en la articulación.

Aunque hay claridad de funciones, en cada uno de los actores, no existe claridad del alcance de ellos cuando entra en competencias de interacción. Se han logrado coordinaciones en el nivel primario de atención a víctimas, de tal forma que se tengan los mismos protocolos y rutas de atención. Sin embargo, existe una gran deficiencia en la construcción de un marco conceptual común a todo el proceso. Existen voluntades individuales de funcionarios pero aún se carece de una visión interinstitucional que sea transversal a todas las entidades competentes de Justicia y Paz.

#### **6.1.12 Percepción sobre la eficacia de la coordinación del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, por parte de las instituciones que lo integran**

La percepción sobre la eficacia de la Coordinación del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz fue analizada a partir de la valoración que hicieron los funcionarios en relación con el grado en el cual, este mecanismo permite: la toma de decisiones concertadas y articuladas entre las instituciones, la confiabilidad y transparencia en el proceso de toma de decisiones, el grado en el cual el comité realiza el seguimiento y promueve el cumplimiento de los compromisos institucionales, la clara definición de las responsabilidades de sus miembros, la frecuencia y estabilidad de las sesiones para la toma de decisiones oportunas, la disponibilidad de información necesaria para la toma de

decisiones informadas, la estabilidad y capacidad de decisión de los delegados, el grado de cumplimiento de los compromisos acordados, la relevancia y pertinencia de las decisiones tomadas para garantizar los derechos de las víctimas.

Si bien el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz funciona a nivel centralizado, también extiende sus acciones de coordinación en las regiones a través de subcomités temáticos y regionales. Estos últimos se encuentran en un proceso progresivo de conformación.

Estos aspectos fueron indagados en el ámbito departamental a través de los funcionarios responsables de la coordinación regional de las instituciones que refirieron tener conocimiento del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz y/o participación en los subcomités que operan en sus regiones. A nivel central se indagó mediante entrevistas a profundidad con funcionarios directivos o de coordinación que de las dependencias en las instituciones que hacen parte del CIJP y asisten (o han asistido) como delegados de las entidades miembros de esta instancia y con los responsables de gestión del CIJP por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.

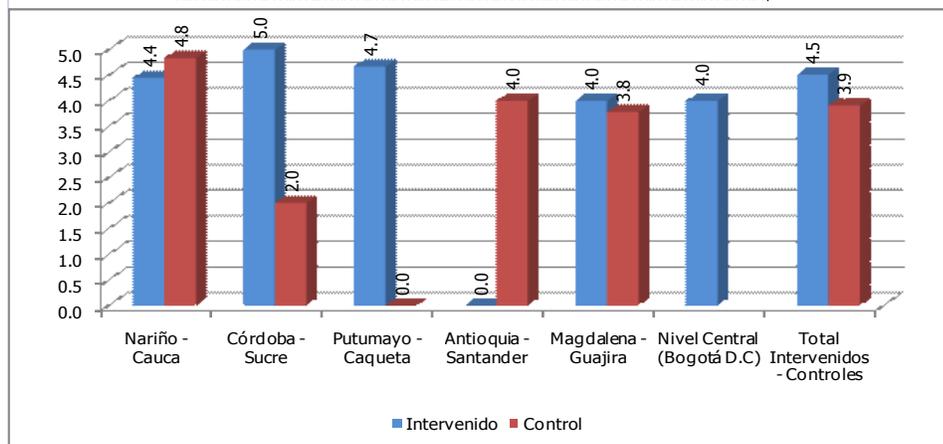
En primer lugar, es importante aclarar **que el 45% de los entrevistados a nivel de los departamentos** (24), informó **no tener conocimiento sobre el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz o bien** que si saben de su existencia no pueden dar cuenta de los aspectos a ser valorados puesto que el CIJP opera a nivel central: Esta cifra es significativa si consideramos que es la instancia en la que descansa la direccionamiento y la formulación de la política pública en materia de Justicia Transicional y, adicionalmente de la cual hacen parte las diversas instituciones responsables de la implementación de dicha política. Esta condición fue generalizada en Antioquia, donde se abstienen de valorar la capacidad por considerar que ésta es competencia es de las instancias a nivel central, *"lo conozco pero esto no es competencia de la Regional"*, en Caquetá *"No aplica por que a nivel central es que se lleva a cabo este tipo de acción, sin embargo en el departamento si hay un espacio de interlocución con otras instituciones y es la mesa interinstitucional de atención a víctimas"*. En Putumayo, Magdalena y La Guajira se refiere no tener conocimiento del CIJP.

Quienes reportaron el conocimiento del comité y dieron cuenta de los aspectos valorados, como se observa en el gráfico siguiente, el nivel de percepción indica que la capacidad de coordinación que se realiza a través del Comité está desarrollada aunque no es completa. De los factores constitutivos de la capacidad, la mayor brecha se evidencia en la frecuencia y estabilidad de las sesiones para la toma de decisiones oportuna, considerándose insuficientes. El aspecto mejor valorado correspondió a la claridad en la definición de responsabilidades dentro del comité para cada uno de los miembros.

**Tabla 41. Percepción sobre la eficacia de la coordinación del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, por parte de las instituciones que lo integran por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.4	4.8	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	5.0	2.0	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta	4.7	NS/NA	50%	0%	50%	100%	(p=1000)
Antioquia - Santander	-	4.0	0%	100%	100%	0%	(p=0.048)
Magdalena - Guajira	4.0	3.8	50%	50%	50%	50%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	4.0		100%			0%	
Total Intervendidos - Controles	4.5	3.9	42%	67%	58%	33%	(p=0.664)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



La brecha en el desarrollo de la capacidad es explicada por diferentes debilidades que identifican los miembros del comité: en relación con el tema de la protección a víctimas y testigos refieren la existencia de problemas de coordinación en estos aspectos, percepción coincidente con los funcionarios del Ministerio con competencias en dicha coordinación. Las barreras se refieren principalmente a los diferentes criterios para la determinación de las medidas de protección y la aplicación de los programas existentes y el tema de los recursos.

Por otro lado se manifiesta que aunque hay claridad en las funciones de cada uno de los actores no está claramente establecido el alcance de las competencias, cuando entran en interacción diferentes entidades para ejecutar acciones. Adicionalmente estos actores mencionan otras restricciones que inciden en la coordinación institucional, tales como los desbalances entre las entidades en cuanto a estructura y recursos para dar respuestas a los acuerdos y compromisos, los "egos institucionales", los diferentes "lenguajes"

derivados de la especificidad de las funciones que en muchos casos se constituyen en barreras para definir prioridades.

Los actores que participan en el comité en las instituciones del nivel central consideran que el Ministerio del Interior y de Justicia está jugando un papel fuerte e importante especialmente en lo relacionado con la atención a víctimas, destacan el desarrollo del Modelo de Atención Integral a Víctimas (MIAV), desde el cual ha sido posible construir un lenguaje común y protocolos unificados, concertados y coordinados para información y orientación a víctimas y el establecimiento de rutas de atención. Desde el Ministerio de Justicia se considera que la entidad tiene la capacidad para asumir y liderar dicha coordinación puesto que su principal fortaleza es la capacidad política.

Al analizar la percepción sobre la capacidad por institución, aquellas en las que se suministró la valoración de cada uno de los aspectos considerados, coinciden en considerar que dicha capacidad existe aunque no es completa.

**Tabla 42. Percepción sobre la eficacia de la coordinación del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, por parte de las instituciones que lo integran por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Ministerio del Interior y de Justicia	4.3
Defensoría del Pueblo	4.2
Fiscalía General de la Nación	4.1
Vicepresidencia de la República	3.7
<b>Total general</b>	<b>4.2</b>

Desde la perspectiva del Ministerio de Justicia, entidad responsable de la coordinación institucional considera que a este proceso *"le hace falta un rango más alto que tenga una mayor representatividad política"*, por la especificidad y novedad del tema (Justicia Transicional, Justicia y Paz). Para plantear la consolidación de una política de justicia transicional se requeriría la creación de una instancia de rango superior, a nivel de Vice-ministerio con capacidad para tener interacción y diálogo técnico y jurídico con las Cortes, con la elaboración de conceptos jurídicos, abordar temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, entre otros. En la actualidad un sólo Vice-ministerio tiene que hacerse cargo de una gran diversidad de temas muy variados y además aquellos de la complejidad que supone la justicia transicional y justicia y paz.

#### **6.1.13 Número de iniciativas producidas de manera concertada en el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz**

Las iniciativas llevadas a cabo dentro del comité interinstitucional consideradas y tenidas en cuenta en las entrevistas a profundidad son:

- El Modelo Interinstitucional de Atención Integral a Víctimas (MIAV).
- El Decreto de protección a Víctimas y testigos.
- La creación del comité de memoria histórica.
- La participación de las entidades en el incidente de reparación de Mampujan.
- La aprobación de los mapas de riesgo.
- La propuesta del SIIJYP.
- La creación de los diferentes subcomités.

Igualmente, en las entrevistas se menciona la modificación en el nivel central de algunos enfoques dentro del comité, direccionándose en mayor medida a la justicia transicional e infracciones al DIH. Dentro de este comité, se tiene en cuenta los criterios del Ministerio del Interior y de Justicia acerca de la justicia transicional y se desarrollan capacidades para la coordinación, también se generan espacios para la asesoría y representación en otros comités como en el de reparaciones administrativas.

Otra iniciativa que hace parte del comité interinstitucional es la creación y coordinación con los subcomités que se desarrollan en el marco de la ley de justicia y paz, dentro de estos está el subcomité de prevención y protección y el comité de restitución de tierras, rehabilitación, medidas de asistencia, el DDR. Los subcomités son de carácter técnico para la formulación de las políticas que son aprobadas en el comité interinstitucional.

Existen según el Ministerio del Interior 12 comités regionales enfocados a la restitución de bienes. Otra iniciativa tendiente a mejorar el sistema de justicia y paz es la creación de cinco centros de memoria histórica.

Así mismo, se mencionan los métodos utilizados para la coordinación entre los niveles nacional y territorial que se da por medio de instrumentos normativos y a través de presencia y acompañamiento constante con estos comités de justicia transicional.

De esta manera el funcionario del Ministerio del interior argumenta que el gobierno nacional expide un plan nacional de reparación y los departamentos y municipios deben de expedir un plan territorial de atención y reparación de conformidad con las directrices en el plan nacional creando acuerdos en cada una de las instancias.

A pesar de lo anterior, se menciona que existen problemas en el interior del programa de protección a víctimas y testigos ya que se considera que no hay una unificación de criterios para la protección y aplicación de los programas.

De igual forma se generaron críticas frente al funcionamiento de este comité argumentando que es excesivamente político, transformándose en una instancia de rendición de cuentas ante las instituciones que participan.

A nivel regional, los funcionarios definen el comité como las mesas interinstitucionales regionales de justicia y paz en donde se realizan propuestas para mejorar la atención a víctimas, la planificación de las versiones libres y las audiencias públicas, son reuniones periódicas donde se definen acciones conjuntas para determinar roles y apoyo logístico.

#### **6.1.14 Número de mecanismos de coordinación y articulación al interior de cada institución para garantizar los derechos de las víctimas**

Los mecanismos de coordinación y articulación al interior de cada institución para garantizar los derechos de las víctimas buscan identificar las sinergias que se generan al interior de las instituciones con el fin de mejorar la gestión, los canales de comunicación, hacer más eficientes los procesos y rutas de atención para garantizar los derechos de las víctimas.

En la Defensoría del Pueblo se hizo referencia a los siguientes mecanismos de coordinación y articulación interna para la toma de decisiones y la concertación de estrategias tendientes a garantizar los derechos de las víctimas: 1) mesas de trabajo entre funcionarios; 2) La dupla psico-jurídica, 3) Los planes de trabajo definidos por la Unidad de Atención a Víctimas tanto a nivel central como en las regionales que permite la articulación no sólo al interior de la institución sino también con otras entidades e intervenciones; 4) Las reuniones mensuales con el defensor regional en el que participan los defensores representantes de víctimas, la dupla psicojurídica, los funcionarios del área de alertas tempranas y de la coordinación de desplazados; 5) El protocolo para la atención integral a víctimas de justicia y paz y 6) el modelo de atención para los defensores públicos.

Estos mecanismos y dinámicas de trabajo parecen ser generalizados en las diferentes regiones donde se llevó a cabo el estudio, de manera específica, se precisa a continuación las particularidades de cada territorio en términos de la coordinación intrainstitucional y los mecanismos existentes estableciendo la relación entre departamentos intervenidos y de control: Nariño: Dupla psicojurídica y Cauca: Plan de trabajo y reuniones mensuales. Putumayo: Reuniones mensuales y Caquetá: Dupla psicojurídica; Córdoba: mesas de trabajo entre funcionarios y Sucre no informa sobre este aspecto; Magdalena: mesas de trabajo y Guajira: Afirman que no tienen mecanismos de coordinación y articulación; Antioquia: reuniones mensuales, protocolos y en Santander: Protocolos y modelos de Atención.

Adicionalmente menciona una de las regiones la necesidad de establecer como mecanismo de coordinación interna, un sistema de información de registro de víctimas, puesto que esto permitiría reducir la duplicidad de esfuerzos, problemas de representación de víctimas porque muchas de ellas otorgan poder a varios representantes. Además de permitir la coordinación y favorecería también la adecuada atención a las víctimas.

Para el caso de la Fiscalía general de la Nación en cada uno de los departamentos se tiene una dinámica propia de trabajo y en algunas se dificulta la instalación de dichas

estrategias. Como mecanismo de coordinación entre dependencias de la institución se enuncian las directrices que se emite desde el nivel central pero al mismo tiempo se hace énfasis en que no se tiene el tiempo suficiente para leerlas, apropiaras y socializarlas, de esta forma el trabajo se fragmenta y no se logra la articulación.

Frente a estos mecanismos se enfatiza dificultad de implementación o institucionalización de los mismos, por ejemplo en el caso de los memorandos o circulares *"es que no acaba de llegar uno cuando llega el otro"*, en este sentido se enuncia que los procesos se acumulan y no se logra la socialización. *En cuanto a las brigadas existen problemas para la movilización, falta de recurso humano y por tanto poca disponibilidad de tiempo para apropiar los protocolos o manuales.*

Finalmente para el caso del Ministerio del Interior y de Justicia la percepción de los funcionarios respecto a este tema es que no existen mecanismos de coordinación al interior de la institución. Este trabajo coordinado solo se ha logrado dar con el grupo de población desplazada, especialmente en lo que tiene que ver con la respuesta de los autos de la Corte Constitucional de obligatorio cumplimiento. Actualmente se encuentran trabajando con la Dirección de Afro descendientes e Indígenas, para elaborar el decreto que va a regular la reparación a estas comunidades. Con la Dirección de Derechos Humanos vamos a trabajar alrededor de la ley sobre desaparición forzada. Finalmente la percepción de los funcionarios es que el trabajo articulado se da para casos particulares y especiales, que se basa en lógicas informales y necesidades de respuesta a órdenes impuestas. Sin embargo, existe el reconocimiento que no se ha gestionado ese espacio por parte de los funcionarios para crear mecanismos de articulación y coordinación.

#### **6.1.15 Percepción sobre la eficacia de los mecanismos de coordinación intra-institucionales**

Este indicador pretende analizar los mecanismos de coordinación al interior de las instituciones para favorecer la toma de decisiones concertadas y articuladas dentro de éstas. Esto significa, mirar si el proceso de toma de decisiones que se realiza en las instituciones es confiable, transparente e inclusivo; si en dichas instancias se tienen claramente establecidas las responsabilidades de sus miembros; si se realizan seguimientos y se promueve el cumplimiento de compromisos adquiridos; si los mecanismos establecidos son estables y pertinentes para la toma de decisiones oportunas; si los miembros de éstas instancias siempre cuentan con información necesaria para la toma de decisiones fundamentada en documentos de análisis; si los miembros son estables y tienen capacidad de decisión y de ejecución; si se cumplen los compromisos acordados con criterios de oportunidad y calidad; y finalmente, si las decisiones que se toman a través de éstos mecanismos son relevantes, pertinentes y coherentes para garantizar los derechos a las víctimas.

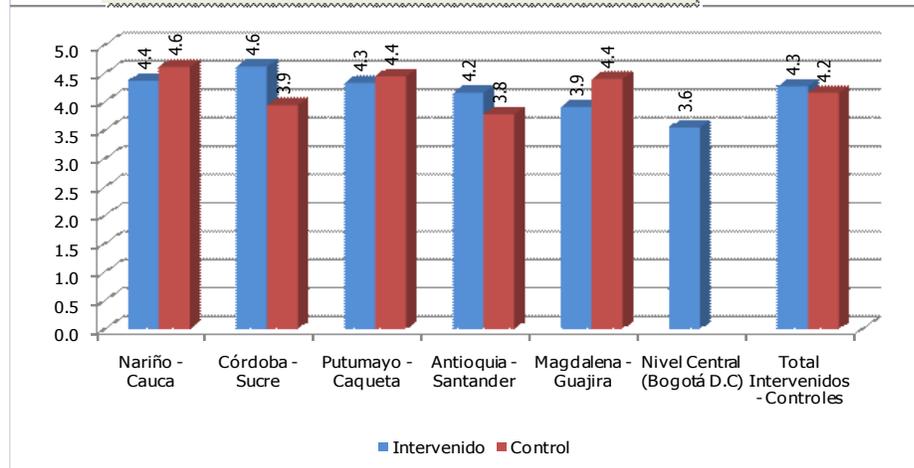
Para la recolección de la información se utilizaron encuestas a funcionarios del nivel ejecutor de las entidades y entrevistas tanto a directivos como mandos medios de las

instituciones. El promedio total de percepción que sobre la eficacia de los mecanismos de coordinación intra-institucional que tienen las regiones es que existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. Córdoba, Cauca, Caquetá, Guajira, Nariño, Putumayo y Antioquia son los departamentos que comparten con esa apreciación. Mientras que Magdalena, Sucre, Santander y Bogotá D.C, consideran que la capacidad está parcialmente desarrollada.

**Tabla 43. Percepción sobre la eficacia de los mecanismos de coordinación intra-institucionales por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.4	4.6	89%	88%	11%	13%	(p=0.718)
Córdoba - Sucre	4.6	3.9	100%	100%	0%	0%	(p=0.329)
Putumayo - Caqueta	4.3	4.4	82%	100%	18%	0%	(p=0.434)
Antioquia - Santander	4.2	3.8	92%	100%	8%	0%	(p=0.286)
Magdalena - Guajira	3.9	4.4	78%	83%	22%	17%	(p=0.874)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.6		100%		0%		
Total Intervenido - Controles	4.3	4.2	89%	95%	11%	5%	(p=0.384)

- 1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



Tanto en territorios intervenidos como de control se coincidió en la percepción que la capacidad institucional existe en términos generales, casos como Nariño – Cauca y Putumayo – Caquetá. En el primer departamento, los entrevistados manifestaron que en algunas oportunidades las funciones no se encuentran bien delimitadas, la sobre carga laboral y la falta de personal ha incidido en el seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos; igualmente consideran que muchas veces los mecanismos son adoptados de manera improvisada, sin embargo, resaltan que a la hora de la toma de decisiones se tiene en cuenta el contexto además de los protocolos que han sido

implementados desde el nivel central. Para el departamento del Cauca los funcionarios destacaron que existe articulación entre las dependencias que dan atención a víctimas en los centros, que el proceso de toma de decisiones es confiable y transparente. Consideran que las decisiones se toman con base en los mecanismos internos, siguiendo los protocolos, procedimientos y guías diseñados en las entidades.

Para el departamento de Putumayo los funcionarios manifestaron que las decisiones dependen de Bogotá lo cual genera que las entidades sean "*organizaciones tecnocráticas*". Los funcionarios de Caquetá a su vez manifestaron sobre éste mismo aspecto que tienen un muy buen diálogo y un buen equipo de trabajo. Los dos departamentos consideran que tienen poco personal lo que conlleva a que incumplan los compromisos acordados en algunas ocasiones.

También el estudio nos arroja que los departamentos de Antioquia y Córdoba, consideran que la capacidad existe aunque no se encuentre plenamente desarrollada, mientras que los territorios intervenidos, Santander y Sucre, aducen que la capacidad está parcialmente desarrollada.

Para el caso de Antioquia los funcionarios manifestaron que si se cuentan con mecanismos que favorecen la toma de decisiones tales como grupos de estudio, trabajo en equipo, discusión de documentos, las asesorías, las barras académicas, etc. En relación con la toma de decisiones que se realiza es confiable, transparente e incluso los funcionarios consideran que hay coordinación entre lo central y lo regional, además, porque se realizan reuniones de gestión con los funcionarios a todo nivel. En lo atinente a si se tienen claramente establecidas las responsabilidades manifestaron que se realizan reuniones semanales, informes mensuales y existe una comunicación permanente en aras de dinamizar el trabajo. Así mismo consideran que en relación al seguimiento y cumplimiento de compromisos a veces se terminan cumpliendo pero quizás no con la inmediatez que se requiere, sin embargo, se hace seguimiento a través de los informes mensuales que deben presentar los funcionarios. De igual forma, manifiestan que algunos mecanismos son estables y pertinentes para la toma de decisiones como son los grupos de trabajo periódicos y las barras académicas; siempre cuentan con información necesaria para la toma de decisiones fundamentada en documentos de análisis sin embargo se considera que falta mayor compromiso. También se referencia que el cúmulo de trabajo eventualmente afecta el cumplimiento de los compromisos acordados con criterios de oportunidad y calidad, al igual que a veces las decisiones que se toman a través de estos mecanismos no han sido muy coherentes para garantizar esos derechos de las víctimas. En Santander, se percibe que la capacidad está parcialmente desarrollada y quizás sea porque algunos funcionarios manifestaron no participar en reuniones, simplemente por la naturaleza de sus cargos.

En Córdoba los funcionarios adujeron que sí se cuenta con mecanismos como es la barra académica de abogados en donde se unifican criterios. En Sucre, consideran que uno de

los factores que evidencia que la capacidad está parcialmente desarrollada son las reuniones con asesores en comisión.

Para el caso del departamento de La Guajira, los funcionarios consideraron que la capacidad existe en términos generales pero no es completa debido a que si bien se creó una coordinación de justicia y paz en el país, en la región, sólo son 3 los funcionarios quienes sólo acatan las decisiones tomadas en Bogotá las cuales son informadas a través de circulares. En Magdalena, los funcionarios de la defensoría señalaron que el Defensor siempre se encuentra muy pendiente y reuniones periódicas.

Finalmente, a nivel central (Bogotá) que consideró que la capacidad está parcialmente desarrollada, los funcionarios sustentan esa percepción ante la ausencia de mecanismos de articulación ya que *"nadie se habla con nadie"*; así mismo, se evidencia que existen problemas con el acceso a la información ya que existen muchos procedimientos y no hay acceso directo a la información. También manifiestan que en el tema del establecimiento de las responsabilidades se presenta dificultad en el trabajo con la dupla psicojurídica. Mientras algunos funcionarios piensan que no hay seguimiento de los compromisos adquiridos, otros aducen que a través de la rendición de informes y estadísticas y a través del sistema de información SIMPOC se realizan dichos seguimientos. Finalmente, los funcionarios hacen referencia en lo atinente a la toma de decisiones fundamentada en documentos de análisis que se asesoran de especialistas en el tema en específico, así como socializan las sentencias y demás información publicada en eventos como foros y espacios de interlocución.

**Tabla 44. Percepción sobre la eficacia de los mecanismos de coordinación intra-institucionales por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.5
Consejo Superior de la Judicatura	4.4
Personería	4.3
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4.1
Procuraduría General de la Nación	4.1
Defensoría del Pueblo	4.0
Fiscalía General de la Nación	4.0
Ministerio del Interior y de Justicia	1.1
<b>Total general</b>	<b>4.1</b>

Así mismo en el plano institucional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses, el Consejo Superior de la Judicatura, las Personerías Municipales, la Comisión Nacional de Reparación y de Reconciliación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación perciben que existe la capacidad en términos generales, pero no es completa.

Los funcionarios del Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses manifestaron que las decisiones dependen del nivel central (Bogotá) generando que la

---

institución se “tecnocrátice”. Señalan que se cuentan protocolos implementados desde el nivel central y con reglamentos técnicos a nivel nacional para la toma de decisiones fundamentada en documentos de análisis.

Los funcionarios del Consejo Superior de la Judicatura, específicamente de la Sala de Conocimiento de los Tribunales Superiores consideran que nivel de magistrados no habido coordinación al momento de fallar, siempre existen divergencias muy importantes lo que ha conllevado que a veces las decisiones no hayan sido muy coherentes para garantizar los derechos de las víctimas.

Así mismo, los funcionarios de las Personerías Municipales en lo referente a los mecanismos con los que cuenta la institución los grupos de estudio y las reuniones del personero con las unidades y de Derechos Humanos han generado que las decisiones sean acertadas. Sin embargo, consideran como una limitante la falta de personal en la institución. También consideran que se le hace el seguimiento a los compromisos adquiridos a través del sistema de información SIMPOC.

Los funcionarios de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación consideran como mecanismo que favorece la toma de decisiones concertadas y articuladas entre las diferentes dependencias con funciones relacionadas a la implementación de la Ley de Justicia y Paz son la planeación, las instancias de coordinación, las acciones territorializadas regionalmente y los avances de trabajo. También relacionan en referencia al seguimiento y cumplimiento de los compromisos que es muy difícil hacer seguimiento para los funcionarios pues hay muy pocos, son 5 para 7000 casos. Consideran que para la toma de decisiones se tienen en cuenta los informes de reparación, la información publicada en eventos y en espacios de interlocución.

Así mismo los funcionarios de la Procuraduría consideran que los mecanismos con los que se cuentan son el trabajo en equipo, la discusión de documentos, las asesorías, la coordinación con el Director Nacional de justicia y paz de la entidad, entre otros; sin embargo algunos funcionarios también señalaron que hay ausencia de mecanismos de articulación ya que “nadie se habla con nadie”; aunado están los múltiples problemas que se presentan con el acceso a la información ya que existen muchos procedimientos y no hay acceso directo a la información. Consideran que los mecanismos existentes son confiables y estables, aunque también reconocen, en relación al seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos, a veces terminan cumpliéndose pero no con la inmediatez que se requiere pues el cúmulo de trabajo eventualmente afecta el cumplimiento de los compromisos desde los criterios de oportunidad y calidad. Finalmente, resaltan los Planes Operativos Anuales (POA) como sistema de evaluación que se realiza cada 6 meses a las entidades.

En la Fiscalía sus funcionarios perciben que la coordinación es más flexible en la medida que se tienen identificados protocolos donde se establecen los procedimientos a seguir dependiendo de la situación. De igual forma, mencionan que se han generado espacios de

coordinación y se han apropiado de las tecnologías en aras de garantizar un mejor desempeño en sus funciones. Resaltan la articulación de casi todas las dependencias CAIVAS (Centro de Atención a Víctimas), así como la comunicación directa entre los interesados, el acceso a los Jefes, las decisiones de órganos superiores, sin embargo, reconocen que muchas veces las decisiones se demoran porque dependen del nivel central lo que en algún momento también ha generado duplicidad de funciones y de esfuerzos. Para la toma de decisiones los miembros se basan en los protocolos, procedimientos y guías de la Fiscalía. Finalmente consideran que hay duplicidad de funciones y de esfuerzos por parte de algunos funcionarios y falta de comunicación entre ellos.

La Defensoría del pueblo evidencia como ejemplo de coordinación intra-institucional las decisiones tomadas por el Defensor, ya que necesariamente se basa en la información que le suministre la Unidad de Víctimas. Otro ejemplo de la coordinación al interior de la entidad es lo atinente a la Dupla Psicosocial; si bien se reconoce como una fortaleza la constante comunicación que se tiene con la dupla, también se reconoce como una debilidad el constante cambio del personal que desarrolla estas funciones lo que ha conllevado al incumplimiento de algunos compromisos al interior de la institución. También resaltan la coordinación entre las dependencias internas para acceder a información con entidades externas, así como la socialización que se realiza en las barras académicas como posibilidad de priorizar asuntos en la agenda institucional. Así mismo se refiere a la existencia de guías y protocolos que orientan esas instancias y mecanismos. Algunos funcionarios destacaron que no queda tiempo para hacer seguimiento pues hay poco personal y que muchas veces "toca asumir responsabilidades de otros funcionarios" ya que a veces no están claramente establecidas las competencias. En relación a si los mecanismos son estables y pertinentes para la toma de decisiones, algunos mencionaron que son improvisados e inoportunos. En cuanto al seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos consideraron que se da con los informes y estadísticas mensuales. Para la toma de decisiones reseñan tener en cuenta el contexto y aducen que a veces faltan recursos económicos para el cumplimiento de los compromisos acordados.

Finalmente el Ministerio del Interior, la entidad con el más bajo grado de percepción, considera que **no hay evidencia** de dicha capacidad, pues manifiesta que no existen los mecanismos para la coordinación intra – institucionales aunque deberían de existir por trabajarse con poblaciones y problemas comunes. Se menciona sin embargo que esto no significa que en ciertas situaciones puntales no trabajen de manera conjunta con otras dependencias, pero que estas situaciones son coyunturales, no existen mecanismos institucionalizados que favorezcan dicha coordinación.

Es importante resaltar que sobre este punto la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional percibe que la capacidad institucional no es la misma en toda la entidad pues no se cuenta con la misma estructura al interior de la entidad para dar respuesta y es evidente que la falta de recursos humanos, tecnológicos, financieros y políticos limitan dicha cooperación.

---

## **6.2 RESULTADO 1. LINEA ESTRATEGICA 1: Promover el desarrollo de una estrategia de comunicación y coordinación con instancias afines a la justicia ordinaria para potenciar las acciones emprendidas por las instituciones competentes**

### **6.2.1 Existencia de espacios de comunicación y coordinación entre los programas de las instituciones encargadas del desarrollo de la política de Justicia Transicional con las instancias de la justicia ordinaria**

Debe existir sin duda una comunicación fluida y un trabajo mancomunado entre la justicia penal ordinaria y el sistema general de Justicia y Paz. No obstante, hay consenso generalizado entre los diversos entrevistados, en cuanto a las dificultades para lograrlo, al mismo tiempo que se destacan los avances. Lo primero que se debe resaltar y ello es fundamental para la coordinación en general de todas las instituciones, es la necesidad de entender Justicia y Paz como un gran sistema que impacta todas las instituciones. En ese sentido, se destaca la frase de uno de los entrevistados, que destaca una falencia general: la "difícil comunión de las instituciones para fines del sistema". De la misma forma, un hecho fundamental se refiere a la necesidad de concebir tanto el sistema de Justicia y Paz, como el sistema penal de justicia ordinaria que está actuando en lógica transicional, en el marco de una "política estatal más global de derechos humanos".

De la misma forma, en lo que atañe a las relaciones entre el sistema de Justicia y Paz y el sistema de justicia ordinaria que obra en lógica transicional, tal como se ha destacado respecto de varios indicadores, ello debe concebirse en el marco más general de la persecución penal nacional de crímenes internacionales. Así, incluso, en las actividades de las agencias del gobierno, esta dinámica más ampliada, se corresponde con políticas de prevención y no sólo de sanción. El hecho de que el comité interinstitucional haya hecho el tránsito de ser un comité restringido a temas de Justicia y Paz, a ser un comité que desde el mes de agosto de 2010, obra más en lógica transicional, permite dar una cobertura más amplia a la misma tarea de persecución penal de crímenes internacionales y, en todo caso, de sanción de graves violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Esto, a pesar incluso de que diversos funcionarios entrevistados, no consideran que el comité deba agenciar políticas de acercamiento o de trabajo institucional entre la justicia ordinaria y justicia y paz. Se dice, en efecto, ello no "sería de competencia del Comité. A partir de decisiones de altas cortes se han establecido algunos límites y se ha determinado en qué condiciones se deben adelantar las investigaciones, pero esas directrices no son trazadas por el Comité". Es una observación que se repite en varios funcionarios. Otro añade por ejemplo: "Faltan todavía competencias por regular y en algunos casos se han expedido acuerdos para agilizar los procesos pero no ha mediado la intervención del comité. Sin embargo hay que dejar claro que establecer competencias no es una función que le compete a esa entidad". Es decir, se refieren ellos más a líneas como tales trazadas

por el comité. Ahora bien, más allá de ello, al entenderse que se debe trabajar más en una dinámica amplia de justicia transicional y al concebirse ello en el contexto más amplio de una política estatal de derechos humanos, se logra un mejor trabajo conjunto entre la justicia ordinaria y el sistema de Justicia y Paz.

A propósito y desde el punto de vista penal, existe gran consenso entre los entrevistados, acerca de cómo este trabajo mancomunado, esta comunicación necesaria entre los dos sistemas de justicia, se ha logrado adelantar –se trata de un avance concreto-, en la medida en que se entiende que ante todo se deben investigar grandes empresas criminales y no hechos aislados o individuos particulares; se deben investigar y sancionar aparatos criminales, más que individuos aislados y cuando éstos son investigados y sancionados, se debe entender en un marco más general de actuación macrocriminal<sup>27</sup>. Se dice que hay consenso desde las altas cortes en que ello es así y por eso se ha avanzado en la consolidación de sanciones. Por su puesto, se trata de un trabajo mancomunado entre la justicia ordinaria y el sistema de Justicia y Paz. Diversos funcionarios han enfatizado el hecho de que casos relacionados por ejemplo con la denominada “Parapolítica”, respecto de los cuales se han sancionado a numerosos políticos por vínculos con grupos armados ilegales y, en algunos casos, por hacer parte directamente del grupo ilegal, ello ha sido posible, en primer lugar, por el impulso a la investigación de grandes empresas criminales y, en segundo lugar, gracias a la información que, desde Justicia y Paz, se le ha brindado a la justicia ordinaria.

Este es un logro que diversos funcionarios entrevistados, desean enfatizar, respecto del sistema de Justicia y Paz: “sin los hechos confesados en este proceso y sin la investigación de la Fiscalía, la ‘parapolítica’ no sería posible”. Pero, se recalca, que ello ha sido así, no sólo por la transmisión de la información, sino por el trabajo en conjunto en lógica transicional y por el paso a la estrategia de investigación y sanción de empresas criminales y no de individuos o de hechos aislados. De todas maneras, los funcionarios han recalcado el hecho de que esta relación que ha surgido entre la justicia ordinaria y la justicia especial de Justicia y Paz, debe adelantarse de manera consecuente con el respeto necesario a los derechos y las garantías. Así, uno de los entrevistados recalcó por ejemplo el hecho de que “nivel de coordinación, en cuanto a la duplicidad de esfuerzos, han existido graves tropiezos que incluso han terminado por vulnerar algunos derechos de los postulados como el *non bis in idem*<sup>28</sup>. En algunos casos, de información obtenida en Justicia y Paz se adelantan otros procesos en la justicia ordinaria, pero en contra de las mismas personas y por los mismos hechos”. Por ello, agrega, debe existir una comunicación fluida de la Sala Penal con la Fiscalía en todos los niveles. Con los demás actores del proceso se habla a través de oficios. Realmente la comunicación más compleja, o más restringida, se tiene con la Procuraduría y con la Defensoría”.

<sup>27</sup>. La macrocriminalidad es una figura criminológica que se produce en razón a su extensión y por la intervención en ella de un mayor número de sujetos y, principalmente, por producir una cantidad notable de víctimas y una influencia negativa en la población

<sup>28</sup>. Significa que una persona no puede ser juzgada dos veces por la misma causa

---

Aquí se debe destacar entonces un hecho fundamental: hay entre los operadores consenso en el papel que juega la Sala Penal de la Corte en este proceso de construir puentes entre la justicia ordinaria y Justicia y Paz. Pero esto no siempre ocurre sin conflictos: la Fiscalía, según anotó uno de los entrevistados, genera conflictos jurídicos que deben ser resueltos por la Sala Penal, pero en este intervalo se pierde tiempo fundamental y, en todo caso, habría que desarrollar los propios criterios. Es decir, seguir construyendo decisiones más de abajo hacia arriba.

Otros entrevistados recalcan que en diversos casos, la misma Sala no ha sido totalmente congruente en las providencias. Pero ello también tiene que ver con una posición compleja que tiene la misma. Ella obra como la máxima instancia de la justicia ordinaria, al mismo tiempo que es órgano de cierre en la justicia especial de Justicia y Paz. Así, en algunas providencias de esta justicia especial transicional, introduce excepciones a principios fundamentales del derecho penal, que deben entenderse sólo en el marco de dicha justicia, pero como es órgano de cierre de la justicia ordinaria y lleva procesos complejos, con información de Justicia y Paz, en dicha justicia ordinaria, los operadores no saben cuándo deben obrar de manera excepcional y cuándo no; cuándo se trata de justicia transicional y cuándo no. Una de las razones de la excepcionalidad, es la necesidad de preservar los "estándares internacionales", de investigar y sancionar de acuerdo con el derecho internacional. Pero, al contrario de esta posición, uno de los funcionarios entrevistados, agrega que no es necesaria la excepcionalidad y tampoco es necesario investigar y sancionar, para evitar impunidad, teniendo como base supuestamente el derecho internacional. Por ello agrega: "se busca encuadrar un delito a nivel internacional y se descuida la aplicación de las normas nacionales". Según el funcionario, no hay impunidad cuando se aplican las normas nacionales y respetando derechos y garantías; ella existe más cuando no se investiga y no se castiga. Así, la comunicación coherente, según éste y diversos funcionarios, entre la justicia ordinaria y Justicia y Paz, tiene lugar cuando se preserva una coherencia general del mismo derecho penal que, incluso en lógica transicional, debe respetar la estructura de principios que lo rigen.

Un hecho más debe destacarse, que se refiere a esta comunicación, pero que es también más general: se trata de la exigencia de "liderazgo" político auténtico en el proceso de Justicia y Paz. Claramente se dice que a la justicia penal no le corresponde dicho liderazgo: es más tarea del ejecutivo y es una cuestión de coincidencia interinstitucional en el impulso a las políticas públicas. Pero, además, subraya el funcionario, que el liderazgo debe tener en cuenta que los jueces no existen para hacer penetración territorial, ni para llenar vacíos de inexistencia estatal en aquellas zonas donde han tenido lugar violaciones masivas de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Se trata, dice el entrevistado, de una tarea auténtica de penetración estatal completa, de adecuar las zonas para una territorialización efectiva del derecho, de lo contrario, el trabajo de los jueces, tanto en la justicia penal ordinaria, como en la justicia especial de justicia y paz, se queda en el vacío; no alcanza a lograr niveles de transición efectiva. Son los dilemas del caso colombiano: el derecho en general y muy particularmente el derecho penal, requiere la paz como condición empírica para su funcionamiento; pero, en nuestro

país, la paz como condición de validez de la norma jurídica, no existe. Y, sin embargo, los jueces, tanto de la justicia penal ordinaria, como a los jueces de Justicia y Paz, se ven obligados a actuar en esas condiciones, contrarias por esencia a la actuación de un juez. Es un desafío que va más allá de la simple actuación mancomunada de las instituciones y se relaciona con la especificidad misma del caso colombiano. Tanto más fundamental es ello, en escenarios de justicia transicional: los operadores deben actuar en situaciones plenas de conflicto armado interno.

### **6.2.2 Percepción de la efectividad y pertinencia de los espacios comunicación y coordinación entre la Justicia Transicional y la Justicia Ordinaria**

La efectividad y pertinencia de los mecanismos de coordinación entre la justicia transicional y la justicia ordinaria se analizó teniendo en cuenta los siguientes elementos: Grado en el cual favorecen la toma de decisiones conjuntas y promueven el cumplimiento de compromisos institucionales; la claridad en la definición de responsabilidades de sus miembros; el nivel de información y capacidad de decisión de los participantes; la reducción en la duplicidad de esfuerzos. De manera complementaria, se indagó sobre los factores favorecedores o limitantes de dicha coordinación y sobre la evidencia de acciones y resultados derivados de dicha coordinación.

La información fue recabada a través de las entrevistas semiestructuradas a coordinadores de dependencias, unidades y/o programas a nivel central y regional así como a través de las entrevistas a profundidad a funcionarios del nivel directivo en las instancias nacionales en la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y el Ministerio de Justicia.

En primer lugar, el 50% de los funcionarios entrevistados refieren que no existe (y no tendría por qué existir) interacción entre Justicia Transicional o Justicia y Paz y la Justicia Ordinaria teniendo en cuenta que son dos sistemas diferentes así, *“Los funcionarios de justicia ordinaria no conocen sobre justicia y paz y viceversa”* o también que *“No aplica o no es pertinente hablar de interacción entre justicia ordinaria y justicia transicional porque éste último es un proceso alternativo completamente diferente”*.

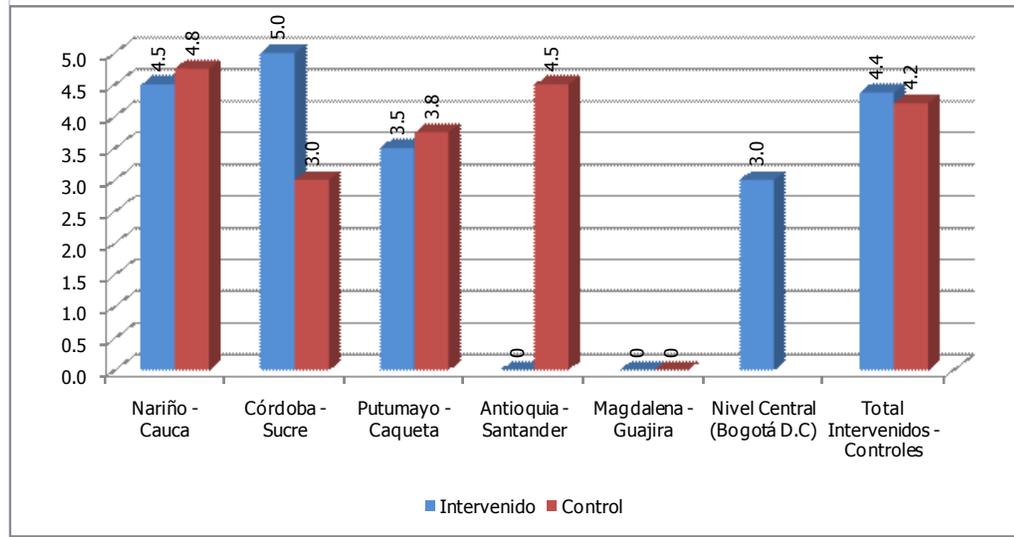
Esta perspectiva es generalizada en el total de funcionarios entrevistados en Antioquia, la Guajira, Magdalena, quienes en consecuencia no evaluaron la pertinencia, lo mismo el 50% de los funcionarios en Putumayo y Caquetá quienes manifestaron no tener información al respecto.

En general, quienes consideran que sí existe (o debería existir) interacción y comunicación entre Justicia Transicional y Justicia Ordinaria son los funcionarios de la Defensoría y de la Fiscalía. Para dichos funcionarios la capacidad de coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia formal está desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa. Esto en razón al nivel de pertinencia y efectividad que se percibe de los espacios existentes.

**Tabla 45. Percepción de la efectividad y pertinencia de los espacios comunicación y coordinación entre la Justicia Transicional y la Justicia Ordinaria por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.5	4.8	100%	100%	0%	0%	NA
Córdoba - Sucre	5.0	3.0	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta	3.5	3.8	50%	50%	50%	50%	(p=0.833)
Antioquia - Santander	0	4.5	0%	100%	100%	0%	(p=0.048)
Magdalena - Guajira	0	0	0%	0%	100%	100%	NA
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.0		0%		100%		
Total Intervenido - Controles	4.4	4.2	33%	67%	67%	33%	(p=0.401)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



Este indicador debe analizarse desde dos perspectivas la de la comunicación intrainstitucional y la interinstitucional; frente a las funciones de cargos altos y medios existe cierto nivel de comunicación, sin embargo esto no se logra estructurar a nivel de estrategia o política con el nivel directivo o central. De alguna manera las competencias están regladas pero con esto no necesariamente se garantizan estrategias de comunicación efectivas.

Si bien a nivel intra institucional la comunicación puede ser más fluida, está limitada a esquemas operacionales pero no a estrategias de comunicación como tales. En la Defensoría del Pueblo se considera un mayor nivel de pertinencia y efectividad de los mecanismos existentes (4,6) respecto de lo reportado por la Fiscalía General de la Nación (4,0).

---

## **7 RESULTADO 2: FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA COLOMBIANO Y EL MINISTERIO PÚBLICO**

### **7.1 Resultado 2, Estrategia 1: Apoyo al desarrollo de la estrategia integral de persecución penal**

#### **7.1.1 Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales**

Se identificó la percepción de los funcionarios respecto al nivel en el cual la institución, en razón al mandato establecido en la política de justicia transicional puso en marcha diferentes tipos de acciones tales como: la creación de nuevas estructuras o dependencias; la redefinición de funciones o roles, el incremento de la planta de personal, la capacitación y formación del recurso humano, el mejoramiento de infraestructura, la gestión recursos propios y de cooperación para fortalecer sus capacidades; la generación de directrices y políticas internas, el diseño de planes programas, proyectos, celebración de convenios y alianzas, diseño de sistemas de información; la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación de los programas en curso. Dichas acciones dan cuenta del grado en el cual la entidad se dispone para asumir sus competencias y funciones.

La información fue recabada mediante encuestas a Fiscales de Justicia y Paz, coordinadores de las Unidades de Justicia y Paz en las regionales e investigadores del CTI donde no existen dichas Unidades. También fueron realizadas entrevistas a profundidad con los funcionarios de nivel directivo y de coordinación de la Fiscalía General de la Nación a Nivel Central, a los Magistrados del Tribunal de Justicia y Paz y al Ministerio de Justicia. El 92% de los funcionarios valoró este aspecto.

Dentro de los factores constitutivos de la capacidad que más inciden en la brecha existente es la precariedad respecto a la implementación de mecanismos de selección de personal que tengan en cuenta la formación y experiencia en temas relacionados con víctimas de violaciones de derechos humanos, justicia transicional, o derecho penal internacional; la escasez de convenios interinstitucionales, cartas de entendimiento u otro tipo de mecanismos para facilitar el desarrollo de acciones articuladas con otras entidades; la insuficiencia en la planta de personal y el escaso desarrollo de programas y proyectos específicos para facilitar la persecución penal nacional de crímenes internacionales. Por el contrario, el aspecto mejor valorado es el de la creación de nuevas estructuras o dependencias en la entidad para ampliar la cobertura a nivel central y regional, se percibe que está muy bien pero aún no puede afirmarse que sea completa.

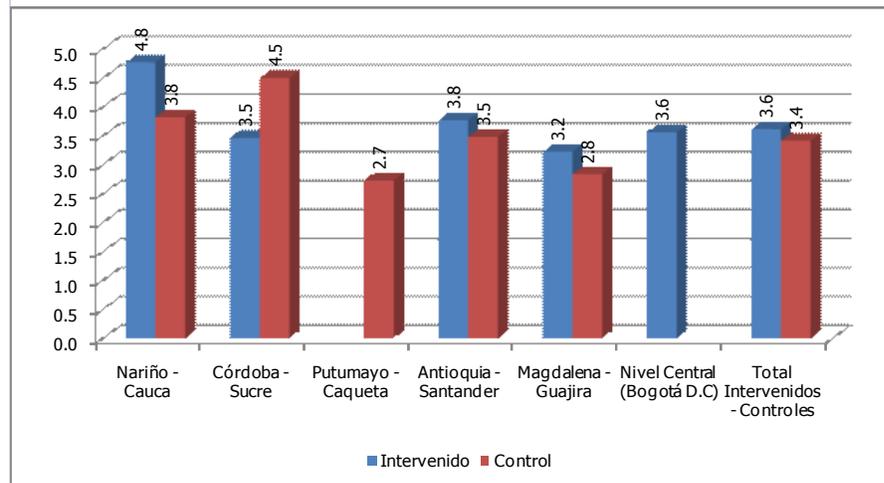
El promedio total indica que la capacidad está parcialmente desarrollada. Nariño y Sucre se ubican como los departamentos con la percepción más favorable, esto es que se encuentra desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa. Por el contrario en

la Guajira y Caquetá se percibe que la capacidad es anecdótica mientras que en los restantes departamentos y a nivel central (Bogotá) se estima que está parcialmente desarrollada en concordancia con el promedio total.

**Tabla 46. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.8	3.8	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	3.5	4.5	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta		2.7	0%	100%	0%	0%	NA
Antioquia - Santander	3.8	3.5	100%	100%	0%	0%	(p=0.643)
Magdalena - Guajira	3.2	2.8	100%	100%	0%	0%	(p=0.667)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.6		100%		0%		
Total Intervendidos - Controles	3.6	3.4	100%	100%	0%	0%	(p=1000)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



**Nariño – Cauca:** En Nariño la percepción es que la capacidad se encuentra desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa. En esta región la brecha está dada por los vacíos existentes respecto al diseño y puesta en marcha de sistemas de monitoreo y evaluación, de mecanismos para la rendición de cuentas relacionados con la persecución penal y la insuficiencia que persiste en relación con los sistemas de información que permitan el seguimiento y monitoreo de los procesos penales de Justicia y Paz. Por el contrario en Cauca se percibe que la capacidad está parcialmente desarrollada, explicándose el déficit primordialmente porque se requiere mucho para mejorar en la gestión de recursos propios y/o de cooperación para fortalecer sus capacidades de respuesta; por la indefinición existente en cuanto a los roles y funciones; porque aún

faltan medidas adecuadas para adelantar investigaciones penales acordes con el tipo de victimización.

**Córdoba-Sucre:** Mientras que en Córdoba se percibe que la capacidad está parcialmente desarrollada, en Sucre se califica con un buen nivel de desarrollo aunque no es completa. En Córdoba se afirma que no se han generado directrices, políticas internas o protocolos orientados a la persecución penal nacional de crímenes internacionales; tampoco se han desarrollado de programas específicos para facilitar la persecución penal nacional de crímenes internacionales; que no existen sistemas de monitoreo y evaluación, ni mecanismos para la rendición de cuentas relacionados con la persecución penal, ni sistemas de información especializados que permitan el seguimiento y monitoreo de los procesos penales de Justicia y Paz. Los avances en el desarrollo alcanzado están expresados en la creación de nuevas estructuras o dependencias, en el incremento de la planta de personal, en la gestión de recursos propios y de cooperación y en la dotación de recursos físicos y tecnológicos.

Para el Departamento de Sucre es importante aclarar que la valoración fue dada bajo la perspectiva de lo que al departamento compete, al parecer no se estima como una deficiencia en la capacidad, el depender de otra regional para el desarrollo de las acciones en persecución penal. Así, la escasa brecha en la capacidad está relacionada con los sistemas de información para el seguimiento y monitoreo de los procesos penales de Justicia y Paz y con la adopción de medidas para adelantar investigaciones penales acordes con el tipo de victimización, se argumenta que estos existen pero que su desarrollo no es completo. Se considera excelente la disposición de recursos de recursos físicos y tecnológicos (medios de comunicación, medios de transporte, materiales e implementos, entre otros) para adelantar las investigaciones propias de Justicia y Paz y la gestión de recursos propios y/o de cooperación para fortalecer sus capacidades de respuesta en la persecución penal que ha adelantado la FGN.

**Antioquia-Santander:** En ambas regiones se percibe que la capacidad está parcialmente desarrollada.

Para el departamento de Antioquia el déficit se debe en primer lugar a la insuficiencia y cualificación de la planta de personal con el perfil pertinente para la persecución penal nacional de crímenes internacionales que permita dar la respuesta requerida en el departamento y a la falta de mecanismos que tengan en cuenta la formación y experiencia en temas relacionados con víctimas de violaciones de derechos humanos, justicia transicional o derecho penal internacional. En este sentido, aunque se reconoce que a nivel nacional se ha incrementado el número de fiscales de Justicia y Paz, afirman que *"El concurso inicial no tuvo en cuenta nada de eso, sin embargo los que están siendo nombrados en JYP sí deben tener estos conocimientos. Ahora sí se está teniendo en cuenta, son fiscales de DDHH"*. Otro factor que explica la brecha es la precariedad en relación con la formalización del trabajo articulado con otras instituciones a través de convenios interinstitucionales, cartas de entendimiento u otro tipo de mecanismos. Más

---

bien con lo que sí se ha contado, contribuyendo de manera importante a la mejora de la capacidad, es con el apoyo de la cooperación internacional a través de convenios con OPDAT / OIM, GTZ, MAPP – OEA y USAID por ejemplo.

Por otra parte, los avances logrados en la capacidad se explican por qué se ha cumplido muy bien con la generación de directrices, políticas internas o protocolos orientados a la persecución penal nacional de crímenes internacionales, como es el caso del desplazamiento y la desaparición forzada, es decir "*Identificar a máximos responsables y mayores perpetradores*". También se han logrado importantes avances en la adopción de medidas para adelantar investigaciones penales acordes con el tipo de victimización, en tanto se da cumplimiento a la Ley en estos aspectos y además porque "*se abordan las versiones libres por programas y la imputación la realiza por ejes temáticos*". Se argumenta además que se realiza la persecución de bienes en países extranjeros, la identificación de crímenes cometidos contra sindicalistas o por razones de género o contra etnias. Otro factor que se destaca como parte importante de la capacidad alcanzada es el diseño y puesta en marcha de sistemas de monitoreo y evaluación así como de mecanismos para la rendición de cuentas relacionados con la persecución penal. En este sentido se hace referencia al SIJYP, a la generación estadísticas acerca de la verdad, la justicia y la reparación, no obstante, se aclara que SIJYP aún no se ha aplicado en todas las sedes y falta recurso humano para estos procesos.

Finalmente, la creación de nuevas estructuras/dependencias en la entidad para ampliar la cobertura a nivel central y regional, así como la mejora en la infraestructura para la realización de diligencias procesales y actuaciones propias en Justicia y Paz. Como evidencia de ello, está la creación de diferentes unidades: Justicia y Paz, la Unidad Nacional de Bacrim, la de tierras, de Derechos Humanos, de Desaparecidos, Unidad de desplazamientos, de guerrillas, las unidades satélites de policía judicial como por ejemplo en Apartadó. Frente a este último aspecto manifiestan que "*sin embargo, hay que replantearse la pertinencia de esto*". La creación de estas Unidades da cuenta de la especialización que se está buscando consolidar en la FGN.

En el departamento de Santander la brecha se explica porque la redefinición de funciones/roles ha sido prácticamente nula, en los mecanismos de selección de personal casi nunca se tiene en cuenta la formación y experiencia en temas relacionados con víctimas de violaciones de derechos humanos, justicia transicional, o derecho penal internacional y escasamente se ha creado o mejorado la infraestructura para la realización de diligencias procesales y actuaciones propias en Justicia y Paz. Respecto de los demás factores constitutivos de la capacidad fueron valorados como insuficientes.

**Magdalena-Guajira:** Mientras que en Magdalena se percibe un grado de desarrollo parcial, en la Guajira se considera que ésta es anecdótica, es decir, que se tiene un nivel de desarrollo muy precario.

En Magdalena lo que incide en el bajo desarrollo de la capacidad es que no se han implementado mecanismos de selección de personal que tengan en cuenta la formación y experiencia en temas relacionados con víctimas de violaciones de derechos humanos, justicia transicional, o derecho penal internacional; no se ha dispuesto los recursos físicos y tecnológicos (medios de comunicación, medios de transporte, materiales e implementos, entre otros) necesarios para adelantar las investigaciones propias de Justicia y Paz y no se han desarrollado de programas específicos para facilitar la persecución penal nacional de crímenes internacionales. El avance logrado hasta el momento se debe a la creación de nuevas estructuras o dependencias en la entidad para ampliar la cobertura a nivel central y regional y a la redefinición de funciones/roles en las dependencias existentes. Como evidencia de estos avances se enuncia la creación de la Unidad de Derechos Humanos, la Unidad de Justicia y Paz, de Desaparecidos, la Unidad de las Bacrim y se creó la Subunidad de las Bacrim. Adicionalmente que iniciaron con 4 investigadores y a marzo de 2011 cuentan con 18, en Plato, Ciénaga y Fundación. También que los funcionarios han sido capacitados. También, que en la entidad se han adoptado medidas para adelantar investigaciones penales acordes con el tipo de victimización (por ejemplo: desplazamiento forzado, desaparición forzada, delitos sexuales, etc.). Estas medidas se pueden evidenciar en las directivas y memorandos expedidos por la dirección nacional especialmente en lo relativo a delitos sexuales y desaparición forzada.

En La Guajira, donde se refiere que la capacidad es prácticamente inexistente, se explica por la falta de implementación real del proceso de Justicia y Paz en la región y la escasa presencia institucional. No existe dentro de las entidades una conciencia de la posibilidad de avanzar materialmente en los procesos o lograr resultados frente a los casos que se adelantan con relación al departamento. Además, se explica que no se ha incrementado la planta de personal ni se cuenta con los perfiles pertinentes, como tampoco se han adoptado medidas para adelantar investigaciones penales que tenga en cuenta el tipo de victimización. El escaso desarrollo logrado se explica en la puesta en marcha de sistemas de información especializados para el registro y seguimiento de procesos penales (Sistemas del CTI, SIJYP), así como en la selección de personal con formación y experiencia en temas de violaciones de derechos humanos. Aunque se valora que estos aspectos siguen siendo insuficientes.

Finalmente a nivel central (Bogotá), donde se valora también un desarrollo parcial de la capacidad, la brecha se debe en primer lugar a la precariedad en la adopción de medidas para adelantar investigaciones penales acordes con el tipo de victimización (por ejemplo: desplazamiento forzado, desaparición forzada, delitos sexuales, etc.). En segundo lugar, a la insuficiencia en el desarrollo de programas específicos para facilitar la persecución penal nacional de crímenes internacionales y en tercer lugar, porque aún persisten debilidades en cuanto a sistemas de monitoreo y evaluación así como mecanismos para la rendición de cuentas relacionados con la persecución penal. De otro lado, se identifican como los factores que más han contribuido en el desarrollo alcanzado de la capacidad: la creación de nuevas estructuras/dependencias en la entidad para ampliar la cobertura a

nivel central y regional, así como la mejora en la infraestructura para la realización de diligencias procesales y actuaciones propias en Justicia y Paz.

Por su parte, para los funcionarios del nivel directivo y de coordinación de los programas, se percibe que se han implementado acciones destinadas a identificar y perseguir crímenes internacionales, a través de las cuales se ha comprendido que no deben investigar y judicializar hechos aislados sino crímenes de sistema y estructuras, fortaleciendo la investigación en el contexto donde se desarrollaron los hechos, gracias a lo cual se han iniciado por ejemplo investigaciones de parapolítica y se ha conocido la participación y aquiescencia de la fuerza pública en algunos hechos. Sin embargo, los funcionarios manifiestan que las investigaciones deben fortalecerse, que se deben dar capacitaciones en todos los niveles y no sólo a quienes dirigen las investigaciones; así mismo es necesario determinar posturas más definidas sobre estándares de internacionales y criterios de persecución de crímenes internacionales, en lo práctico y lo conceptual. Aunque se ha identificado la necesidad de investigar los crímenes desde la perspectiva de sistema, no se cuenta ni con infraestructura ni con personal capacitado en los niveles técnicos y de mando para encausar este tipo de investigaciones.

### **7.1.2 Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para facilitar el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales**

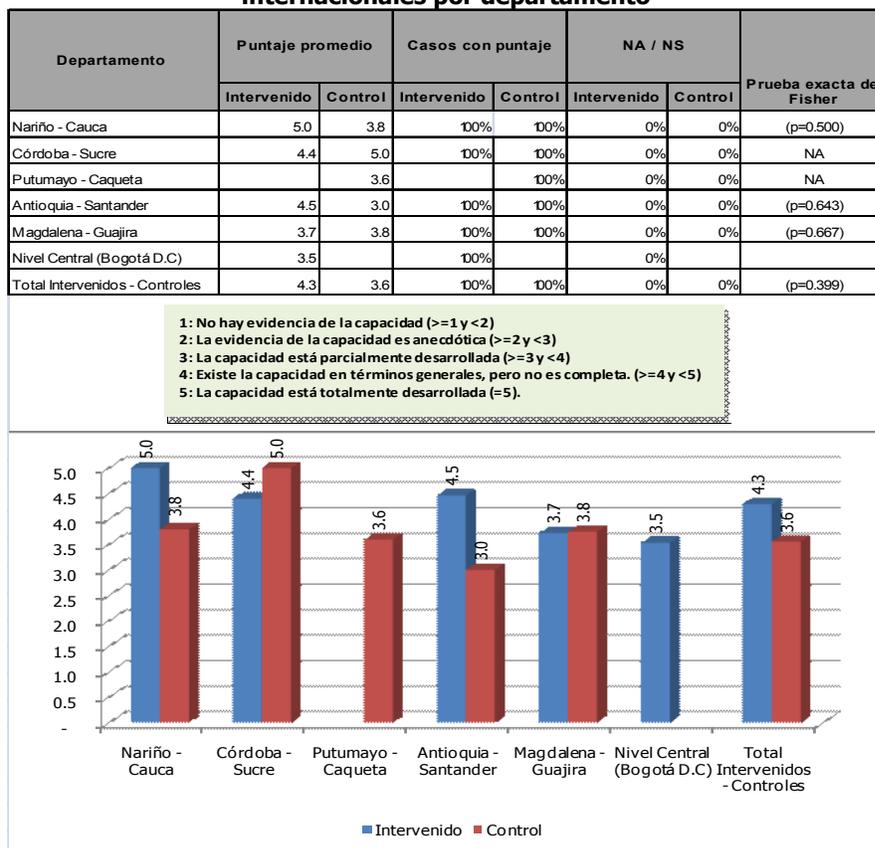
En la composición de este indicador se tuvo en cuenta la percepción de los Fiscales e Investigadores de Justicia y Paz sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional de la entidad, la definición de roles y funciones a nivel directivo y de ejecución; el proceso de toma de decisiones al interior de la organización cuenta con criterios de transparencia e inclusividad, el grado en el cual las iniciativas llevadas a cabo por la entidad en materia de persecución penal nacional de crímenes internacionales se enmarca en estándares internacionales, el grado en el cual se han desarrollado herramientas metodológicas para establecer la sistematicidad y patrones de comportamiento en la ejecución de los crímenes internacionales y si se han desarrollado herramientas metodológicas para identificar características específicas de la violencia contra las mujeres, grupos étnicos o religiosos y los menores de edad.

Sobre estos aspectos, como se observa en la gráfica siguiente, para el total de las regiones estudiadas se percibe que el desarrollo de esta capacidad ha sido parcial. Los factores que en general han contribuido al avance logrado según la percepción de los funcionarios es que existe una adecuada definición de roles y funciones, que el proceso de toma de decisiones es adecuado y que la adopción de estándares internacionales tiene un buen grado de desarrollo, existen brechas y escasas capacidades respecto a la existencia de herramientas metodológicas que permitan establecer la sistematicidad y patrones de comportamiento en la ejecución de los crímenes relacionados con el derecho internacional humanitario y de manera particular para poblaciones específicas tales como las mujeres, los grupos étnicos o los menores de edad.

En la profundización de los factores asociados al nivel de desarrollo de la capacidad se expresó que la complejidad del proceso, los temas que se abordan y la naturaleza de los delitos que se investigan ameritarían procesos de formación y capacitación rigurosos y extendidos a un amplio número de funcionarios, así como el contar con perfiles profesionales muy especializados para la efectiva implementación de estrategias de persecución penal de crímenes internacionales que permitan garantizar los derechos de las víctimas y su protección, con los cuales hasta el momento no se cuenta. Adicionalmente, la complejidad de las tareas que se deben abordar en el proceso de justicia y paz no deberían estar en cabeza de pocos funcionarios, puesto que más allá de la adecuada capacitación y experticia que puedan tener, la masividad del proceso supondría una mayor participación de recurso humano para su ejecución.

Se reconoce que si bien existen avances en el desarrollo de estrategias de persecución penal nacional de crímenes internacionales a través de protocolos que se han construido con base en la experiencia nacional, éstos no están lo suficientemente difundidos ni tienen buen nivel de apropiación dentro de las entidades y tampoco se identifican con claridad los estándares internacionales en la materia por gran parte de los funcionarios.

**Tabla 47. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para facilitar el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales por departamento**



## ► Análisis por región

Nariño y Cauca: En Nariño se valora como totalmente pertinente la estructura y funcionalidad organizacional con la que actualmente se cuenta para facilitar el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal. Es decir, que no se requieren procesos de fortalecimiento o mejora en este aspecto. Por el contrario en Cauca, se estima que la pertinencia actual es insuficiente y se requeriría de mejoras, especialmente en el desarrollo de herramientas metodológicas que permitan identificar características específicas de la violencia contra las mujeres, los grupos étnicos y menores de edad.

Córdoba y Sucre: Para estos dos departamentos, la percepción de los funcionarios entrevistados es que la capacidad existe y tiene un alto nivel de desarrollo Aunque no es completa en el caso de Córdoba. Más concretamente, en este departamento se percibe que en términos de aplicación de estándares internacionales y la existencia de herramientas metodológicas para la persecución sistemática de crímenes es completa y que la brecha está referida particularmente a problemas con la estructura y funcionalidad organizacional y frente al proceso de toma de decisiones. Es preciso aclarar que esta percepción fue valorada en estricta referencia al rol y funciones del cargo así como al desempeño de cada uno de los entrevistados en dichas regiones, sin considerarse una perspectiva más amplia a nivel de la entidad en general.

Putumayo y Caquetá: Es importante precisar que en éstos dos departamentos no se cuenta con infraestructura institucional instaurada para la implementación directa del proceso de justicia y paz y dependen de otras regionales en el desarrollo de dichos procesos, según lo manifestaron los funcionarios entrevistados, en general se desarrollan algunas funciones puntuales relativas al proceso pero no específicamente asociadas con las acciones de persecución penal de crímenes internacionales. En el Putumayo no se tuvo valoración sobre este aspecto y además se identificó que los escasos desarrollos en tema se manejan no desde la capital sino del municipio de Puerto Asís. Por su parte en el Caquetá, se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada, en particular se estima que la estructura organizacional y la funcionalidad así como los procesos de toma de decisiones son altamente pertinentes y adecuados respecto del alcance de las competencias y las mayores brechas corresponden a la inexistencia de capacidades para la aplicación de estándares internacionales así como del escaso desarrollo de herramientas metodológicas para la identificación de las características específicas de la violencia contra las mujeres, los grupos étnicos o menores de edad.

Antioquia y Santander: en Antioquia la percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad para el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal de crímenes internacionales es que *está desarrollada y es poco lo que falta para que ésta sea completa*. Por el contrario, en Santander se encuentra que la *capacidad está apenas parcialmente desarrollada*. Es importante anotar que el Departamento de Antioquia cuenta con una capacidad instalada institucional más robusta, así como una mayor concentración regional de los procesos y experticia adquirida en el tema al ser la región donde se dio inicio a la implementación del proceso de justicia y paz. Las brechas en este

departamento, aunque son bajas, están asociadas principalmente a la pertinencia de la estructura organizacional y funcional en cuanto a la definición de roles y funciones por la masividad del proceso en dicha región, así como a la incorporación de estándares internacionales. Por su parte, en el departamento de Santander se cuenta con menor infraestructura institucional y con una implementación de menor intensidad respecto al proceso de justicia y paz. Para esta región, entre los entrevistados existen posturas contradictorias frente al desarrollo de esta capacidad, quien asumió la postura más crítica en general considera que existen deficiencias a nivel organizacional, de funciones y respecto de la toma de decisiones (centralismo), pero el aspecto más crítico que explica las brechas está dado en la inexistencia de herramientas metodológicas para establecer la sistematicidad de los crímenes internacionales y en particular respecto de grupos especialmente vulnerables afectados por el conflicto como son las mujeres, grupos étnicos o menores de edad.

Magdalena y Guajira: En ambas regiones se considera que la capacidad para llevar cabo la estrategia de persecución penal nacional de crímenes internacionales está parcialmente desarrollada. Mientras que en el Departamento del Magdalena se identifica la mayor brecha en relación con la estructura y funcionalidad de la entidad para llevar a cabo la estrategia así como en la toma de decisiones por la centralización del proceso y baja autonomía territorial, así como por las debilidades respecto al desarrollo de herramientas metodológicas para identificar características específicas de la violencia ejercida contra las mujeres, grupos étnicos o menores de edad; en la Guajira por el contrario, la mayor debilidad se percibe en la aplicación de estándares internacionales y, teniendo en cuenta que no existe una estructura en el departamento para el desarrollo del proceso de justicia y paz, la valoración de los aspectos organizacionales y funcionales se consideraron adecuados respecto de la competencia, roles y funciones de los entrevistados.

Nivel Central (Bogotá): A nivel central se estima que la capacidad está parcialmente desarrollada, siendo inferior al promedio de todas las regiones estudiadas. El déficit existente se refiere principalmente a que el desarrollo de herramientas metodológicas para identificar características específicas de la violencia contra las mujeres, los grupos étnicos o menores de edad, es incipiente. Así mismo, en la precariedad respecto a las herramientas metodológicas (por ejemplo protocolos o criterios de imputación) que permitan establecer la sistematicidad, la existencia de patrones de comportamiento en la ejecución de los crímenes. Solamente se valoró con un alto nivel desarrollo el que las iniciativas en materia de persecución penal nacional de crímenes internacionales se enmarcan en estándares internacionales.

Finalmente, desde la experiencia directa del trabajo de campo y más allá de los aspectos registrados en los respectivos instrumentos, el escaso nivel de profundización respecto de la justificación o evidencia de la valoración dada a los aspectos analizados en relación con la capacidad de la entidad para la implementación de una estrategia de persecución penal de crímenes internacionales, se debe a la falta de claridad sobre el alcance de las

---

competencias que se tienen en materia de persecución penal nacional de crímenes internacionales.

### **7.1.3 Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella para la estrategia de persecución penal de crímenes internacionales**

Se tiene en cuenta la capacidad de las instituciones identificar, motivar y movilizar actores a nivel interno y externo a la institución para facilitar el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal. De la misma forma se indagó por la promoción de la participación de diferentes actores institucionales, sociales, organismos de cooperación en el desarrollo, la planeación y/o ejecución de iniciativas tendientes a desarrollar la estrategia, junto con la creación de alianzas, asociaciones y redes que conduzcan al desarrollo articulado de programas, proyectos o iniciativas. También se identificó el grado en el cual en la institución se llevan a cabo procesos de concertación, negociación y mecanismos de colaboración para favorecer el desarrollo de la estrategia, si se introducen temas o prioridades en la agenda pública y se generan debates en torno a sus propuestas.

Del total de funcionarios entrevistados (23), el 70% valoró la capacidad, el 9% informó que dicha competencia corresponde a las instancias del nivel central y el 22% reportó no tener conocimiento sobre el desarrollo de estas acciones en su institución, por lo que se abstuvieron de realizar la valoración. En Putumayo, Santander y la Guajira no se valoró dicha capacidad, porque los funcionarios consideran que este tipo de acciones no se han consolidado en la región, porque a nivel regional no se tienen estas competencias sino que se desarrollan desde el nivel central donde cuentan con dependencias especializadas en estos temas (oficinas de cooperación) y por tanto se abstienen de suministrar información.

Para quienes informaron sobre el nivel de desarrollo de la capacidad, la percepción es que existe la capacidad en términos generales pero no está completamente desarrollada, salvo en el departamento del Caquetá donde se informa que dicha capacidad no existe y en Magdalena en donde se refiere un desarrollo parcial.

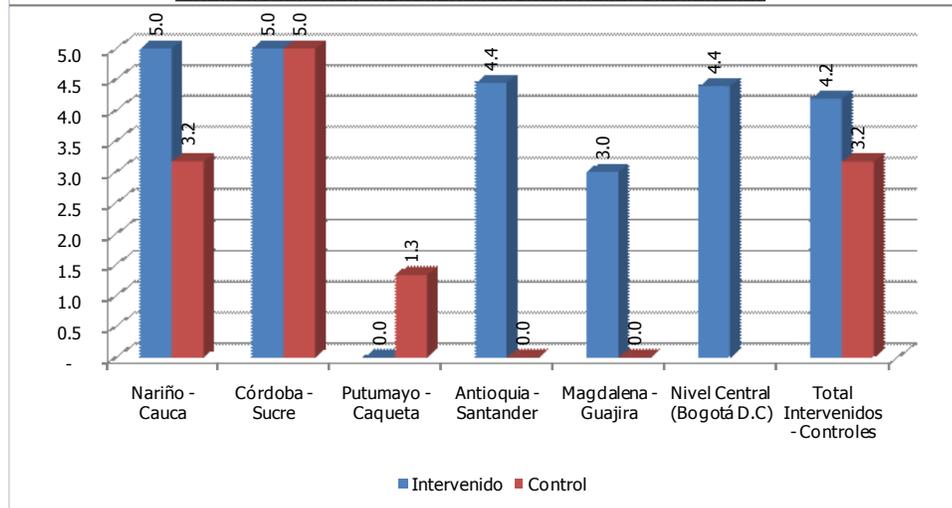
En general, la brecha existente en la capacidad se explica porque son muy pocas las acciones que se realizan respecto a la elaboración de conceptos o decisiones de otros actores en temas que les incumben, esto es, en el ámbito de la persecución penal y del proceso de justicia y paz. Por el contrario, el mayor avance se evidencia en los procesos de concertación, negociación y mecanismos de colaboración.

Como se muestra en la tabla siguiente, es en los departamentos de Nariño, Córdoba y Sucre donde los funcionarios de la Fiscalía, afirman que esta capacidad está totalmente desarrollada.

**Tabla 48. Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella para la estrategia de persecución penal de crímenes internacionales por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	5.0	3.2	100%	100%	0%	0%	(p=0.500)
Córdoba - Sucre	5.0	5.0	100%	100%	0%	0%	NA
Putumayo - Caqueta	-	13	0.0%	100%	0%	0%	NA
Antioquia - Santander	4.4	-	100%	0%	0%	100%	(p=0.012)
Magdalena - Guajira	3.0	-	100%	0%	0%	100%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	4.4	-	50%	-	50%	-	-
Total Intervenido - Controles	4.2	3.2	100%	30%	0%	70%	(p=0.006)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En Cauca se refiere un desarrollo parcial de la capacidad. La brecha en está referida a la insuficiencia en todos los aspectos constitutivos de la capacidad con excepción de la gestión de procesos de concertación, negociación o mecanismos de colaboración con otras entidades el cual se valúa muy positivamente. En Caquetá, se identifica que en la práctica la capacidad es inexistente, aunque realizan acciones de identificación, motivación y movilización de actores a nivel interno y externo para facilitar el desarrollo de una estrategia de persecución penal, en los demás factores la entidad no tiene la capacidad para llevarlas a cabo.

En Antioquia y a nivel central (Bogotá), donde se percibe que la capacidad está desarrollada pero no es completa, en general coinciden en que todos los factores constitutivos de la capacidad son realizados por la institución la mayor de las veces, aunque aún no puede afirmarse que siempre se cumple con estos presupuestos. Es de aclarar sin embargo que mientras en Antioquia el 100% de los funcionarios de la fiscalía

---

dio cuenta de la capacidad, en Bogotá dicho aspecto fue valorado por el 50% de los entrevistados.

#### **7.1.4 Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación con relación al desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales**

Este indicador analiza si se cuenta con mecanismos efectivos para la recopilación de información pertinente para el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales, también si se cuenta con mecanismos efectivos o espacios para realizar el análisis de la información que permita la toma de decisiones oportuna por parte de los diferentes actores responsables de la implementación; si la información que se recolecta, compila, analiza se encuentra discriminada teniendo en cuenta el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización.

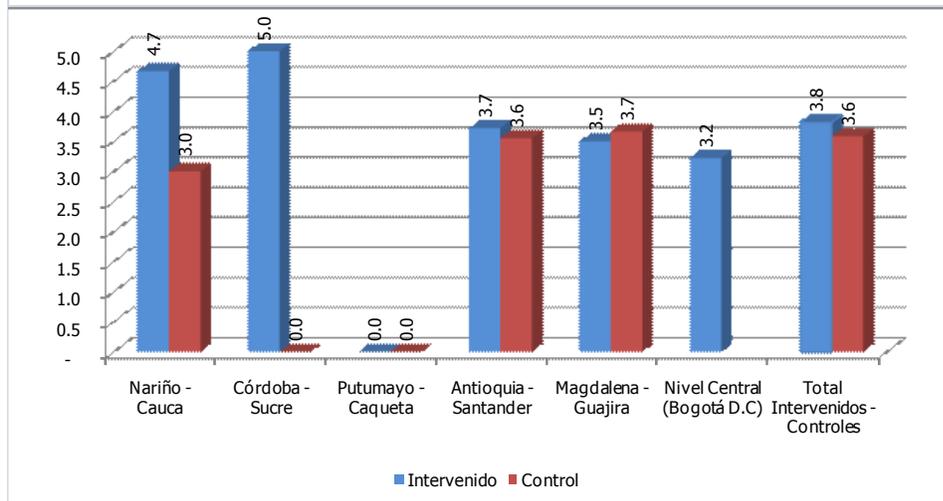
La información fue recabada a través de las encuestas aplicadas a funcionarios de la Fiscalía en las diferentes regiones y a nivel central. Del total de entrevistados, el 91% indicó su percepción sobre los diferentes aspectos constitutivos de la capacidad, mientras que el 9% restante se abstuvo de hacerlo en tanto argumentan que estas acciones son competencia del nivel central, correspondiendo a los departamentos de Sucre, Caquetá y Putumayo.

Para quienes reportaron información, la capacidad se encuentra parcialmente desarrollada (3,6). En Córdoba y Nariño se valoró el más alto nivel de desarrollo, mientras que para los restantes departamentos y a nivel central, la capacidad se encuentra en un nivel de desarrollo parcial.

**Tabla 49. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación con relación al desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.7	3.0	100%	100%	0%	0%	(p=0.500)
Córdoba - Sucre	5.0	NS/NA	100%	0%	0%	100%	(p=1.000)
Putumayo - Caqueta	-	NS/NA	0%	0%		100%	NA
Antioquia - Santander	3.7	3.6	100%	100%	0%	0%	(p=0.429)
Magdalena - Guajira	3.5	3.7	100%	100%	0%	0%	(p=0.667)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.2		100%			0%	
Total Intervenido - Controles	3.8	3.6	100%	67%	0%	33%	(p=0.12)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En el departamento de Nariño la escasa brecha existente está referida a que los mecanismos o espacios para analizar la información son insuficientes y por tanto no favorecen, como se esperaría, la toma de decisiones. Por su parte en Cauca todos los factores constitutivos de la capacidad se consideran igualmente insuficientes.

Para el departamento de Antioquia, el déficit de la capacidad está asociado con la insuficiencia de mecanismos en la recopilación de información mientras que en Santander la mayor debilidad es percibida respecto a que la información no se encuentra discriminada teniendo en cuenta el enfoque diferencial según características de la población. Por su parte, en Magdalena y la Guajira es coincidente que la brecha está explicada principalmente en relación con la precariedad de los mecanismos para la recopilación de información.

---

A nivel central (Bogotá) los factores constitutivos de la capacidad en general son valorados con el mismo grado de insuficiencia, por lo que no se establece un factor principal que condicione el déficit existente.

La mayoría de los operadores jurídicos al desempeñar sus funciones logran identificar los aspectos más relevantes a desarrollar, teniendo conocimiento de que se deben investigar no conductas aisladas sino estructuras criminales complejas y así determinar los derechos que se deben garantizar a la población. Así mismo conocen la importancia de la necesidad de imputar en debida forma los delitos y determinar el grado de responsabilidad de los imputados, sin embargo para poder realizar en debida forma sus funciones la capacidad institucional es insuficiente.

El mismo personal tiene que adelantar las investigaciones, buscar las pruebas para acreditar daño individual tanto colectivo, aplicar enfoque diferencial en cada una de sus actuaciones, asistir a audiencias, atender a las víctimas en cada una de las etapas procesales y adelantar los estudios relacionados con bienes, tierras, despojos, posibles restituciones. Con cada uno de los delitos enfrentarse a realizar investigaciones en las complejas condiciones del terreno, por ejemplo en desaparición forzada el hallazgo de fosas e identificación de cadáveres, muchas veces en delicadas condiciones de seguridad.

Todas las labores señaladas y otras tantas sin mencionar ameritan un grado de responsabilidad que se encuentra en cabeza de un equipo reducido y con capacidades limitadas que debe responder a las necesidades de un proceso masivo como el colombiano.

Todo lo anterior, muestra que en la practica la capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación con relación al desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales, presenta múltiples complejidades.

A nivel regional, en departamentos como el Magdalena y La Guajira se expresa que si bien existe una capacidad de análisis y manejo de la información se encuentra más o menos instalada, no es posible sostener que sea de la misma forma con lo relativo a la toma de decisiones. Lo anterior, en la medida que muchas de estas dependen del nivel central, lo que se evidencia una alta dependencia, que genera importantes retrasos evitando que las decisiones se tomen de manera oportuna frente al análisis de situación.

#### **7.1.5 Nivel de capacidad para formular políticas y estrategias relacionadas con la persecución penal nacional de crímenes internacionales**

Para el análisis de esta capacidad se mide la percepción de los funcionarios de los Fiscales e investigadores de Justicia y Paz, sobre la existencia y grado de implementación en cuanto a la realización de análisis y diagnósticos focalizados sobre los aspectos clave y/o recomendaciones de los órganos de dirección y control; si se cuenta con mecanismos pertinentes para establecer prioridades y objetivos teniendo en cuenta el enfoque diferencial de la población según características y tipo de victimización, y si esas

prioridades y objetivos son incorporadas a través de la formulación de políticas y estrategias sectoriales o intersectoriales.

De los funcionarios de la Fiscalía indagados sobre este aspecto a nivel de las regiones (23), el 74% valoró la capacidad, el 17% considera que en materia de formulación de políticas y estrategias esta competencia es del nivel central y el 9% reporta no tener conocimiento al respecto. Así, no se obtuvo valoración de la capacidad en los departamentos de Caquetá, Sucre, la Guajira y Magdalena. Por ello, no es posible realizar un análisis comparativo entre los departamentos intervenidos y de control.

Los funcionarios de la Fiscalía que valoraron la capacidad de la entidad para formular políticas y estrategias relacionadas con la persecución penal nacional de crímenes internacionales, está parcialmente desarrollada (3.3). En Córdoba (5,0) y Nariño (4,7) se registran los más altos niveles de desarrollo. En Antioquia (3,8), Santander (3,2) y Cauca (3,0), se refiere un desarrollo parcial. Mientras que a nivel central (2.3), se percibe que la capacidad de la institución es anecdótica.

La mayor debilidad se refiere a la insuficiencia en la incorporación de las prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas o estrategias sectoriales e intersectoriales.

Los pocos avances que se han logrado se explican por la existencia del sistema de información SYJIP, desde el cual es posible generar y obtener información estadística sobre los avances y logros en la implementación, en cuanto al reporte de hechos, confesiones, denuncias y que tales registros se tienen a nivel local y regional. También se destacan los avances que se han tenido en relación con los procesos de contextualización y análisis respecto de las operaciones de los postulados. En cuanto a los criterios de priorización se manifiesta que éstos existen pero que no son consistentes puesto que *"es la opinión pública la que determina esa priorización"*. Finalmente se expresa que las prioridades si se incorporan en medidas políticas y estrategias con énfasis en la investigación sobre menores, violencia de género, desaparición forzada y sindicalistas pero aún es insuficiente. Estas argumentaciones son expresadas por los funcionarios en Antioquia y Bogotá, principalmente.

Es preciso acotar que en Córdoba no se aportó justificación o evidencia concreta que diera cuenta del alto nivel de capacidad expresado (5,0), tan solo se hizo alusión a la existencia de memorandos o directrices Enviadas desde el nivel central.

#### **7.1.6 Nivel de capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos orientados al desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales**

Esta capacidad fue valorada a partir de la percepción que tienen los funcionarios sobre el grado en el cual en la institución: se formulan, planifican y ejecutan programas con la finalidad de favorecer el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal

nacional de crímenes internacionales; se formulan y ejecutan los presupuestos estimando todos los costos necesarios y se hace la adecuada apropiación de dichos recursos; si se formulan y ejecutan programas y proyectos para fortalecer las capacidades de la entidad a nivel de recursos humanos, físicos y tecnológicos para favorecer el desarrollo de una estrategia integral de persecución penal nacional de crímenes internacionales y, finalmente, si se formulan y ejecutan programas y proyectos teniendo en cuenta el enfoque diferencial según características de la población (edad, género, grupo étnico) y según el tipo de victimización.

Al igual que ocurre con la capacidad para formular políticas y estrategias relacionadas con la persecución penal, es alto el porcentaje de funcionarios que se abstienen de valorarla por considerar que dicha competencia es de las instancias a nivel central (39%) mientras que el 4% refirió no tener conocimiento sobre estos aspectos.

Así, del total de funcionarios de la Fiscalía indagados sobre este aspecto, el 57% considera que la capacidad se encuentra parcialmente desarrollada (3,5). En Nariño y Córdoba, la valoran como totalmente desarrollada (5,0) mientras que en Antioquia (3,9) y Cauca (3,0) se establece un nivel de desarrollo parcial. A nivel central (Bogotá), se estima que la capacidad es anecdótica (2,3).

En Antioquia, los funcionarios manifiestan que han participado en la realización de diagnósticos y en la formulación de propuestas y estrategias, aunque éstas no derivan en programas como tal sino en directrices. Las brechas en el desarrollo de esta capacidad están asociadas principalmente a los aspectos presupuestales, en cuanto a que los recursos que se presupuestan no son los que efectivamente se requieren o solicitan, o en muchos casos se presupuestan pero la ejecución no se realiza según lo planificado, faltan recursos humanos, tecnológicos, técnicos y físicos. Respecto de los recursos para el fortalecimiento de capacidades en la entidad, se menciona aquellos dirigidos a la capacitación.

En las regiones donde no se hizo la valoración de esta capacidad, por considerarse que están fuera del ámbito de las competencias al ser ésta una función principalmente del nivel central, hicieron alusión a diversos limitantes y restricciones que evidencian en estos aspectos: a) No tienen ninguna posibilidad de desarrollar planes o proyectos, por no contar con ninguna apropiación presupuestal que se los permita y de tener que desarrollarlos no pueden incluir recursos; b) Sí solicitan los recursos pero éstos no se incorporan en los presupuestos o no se apropian adecuadamente; c) los recursos son insuficientes para la contratación de funcionarios especializados y adicionalmente el número de funcionarios no es proporcional a la carga de trabajo.

En la profundización de éstos aspectos con los funcionarios del nivel directivo en las instancias nacionales, se hizo referencia a que las debilidades en la capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos para la implementación de una estrategia integral de persecución penal de crímenes internacionales, no se

encuentra como tal en el diseño de la estrategia, sino en la capacidad institucional para implementarlas; en la falta de funcionarios capacitados, la falta de capacidad institucional para llevar a cabo capacitaciones pertinentes debido a la masividad del proceso.

La rotación del personal es otro de los factores que se aducen como limitantes para la implementación de estrategias relacionadas con la persecución penal de crímenes internacionales. Se plantea que la permanencia y continuidad de los funcionarios responsables de ejecutarla es necesaria para efectivamente consolidar una estrategia en el país. Así mismo, se considera que ha habido mucha inversión desde el fortalecimiento institucional en la capacitación pero que ésta se ha dirigido a un grupo muy reducido de funcionarios en estos complejos temas, y por eso cada vez que se cambia a un funcionario se retrocede, la información, la experiencia y el aprendizaje se pierde, por lo que la continuidad del recurso humano en todos los niveles es necesaria.

#### **7.1.7 Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas y evaluar sus resultados para la toma de decisiones respecto a la persecución penal**

Se buscó indagar la percepción que tienen los funcionarios sobre sí en la institución se tienen indicadores de gestión basados en resultados para el seguimiento y evaluación de los programas orientados al desarrollo de una estrategia integral de persecución penal; si se realizan mediciones periódicas; si se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas para los diferentes interesados.

Del total de funcionarios de la Fiscalía indagados sobre este aspecto (23), el 83% expresó su percepción sobre el grado de desarrollo, correspondiendo a los funcionarios de 6 departamentos y del nivel central. Para este grupo en promedio se indica una capacidad parcialmente desarrollada (3,5). En Caquetá, Putumayo, la Guajira y Magdalena, no se valora el indicador al estar estos aspectos por fuera de la competencia, ya que son acciones que se realizan en el nivel central. Al máximo, la labor que cumplen desde las regionales es el envío de información.

Así mismo, los funcionarios que dieron cuenta de la capacidad identifican como monitoreo y evaluación lo relacionado con los sistemas e informes de gestión institucional, de control interno y mecanismos de rendición cuentas, sin ser claros frente a la forma en que estos inciden en la toma de decisiones.

Mientras que en Nariño se refiere una capacidad totalmente desarrollada (5,0), en Cauca se encuentra que dicha capacidad es parcial (3,0); en Sucre (4,7) y Córdoba (4,0) se refiere que dicha capacidad existe y falta poco para que sea completa; en Antioquia (3,7) y Santander (3,0) está parcialmente desarrollada mientras que por el contrario a nivel central (Bogotá), los funcionarios estiman que dicha capacidad es anecdótica (2,4).

En Antioquia se argumenta que si cuentan con sistemas de indicadores y estadísticas que se derivan de los Planes Operativos Anuales (POA) y del Modelo Estándar de Control

Interno (MECI), así como las estadísticas del SIJYP, sobre menores, bienes, verdad, justicia, reparación y compulsas de copias. No obstante manifiestan que este sistema debe ser mejorado puesto que *"se queda corto en todo lo que se hace por cada despacho"*, adicionalmente que *"sólo se refiere al aspecto cuantitativo y no cualitativo"*. Las mediciones se realizan con periodicidad mensual y trimestral y al finalizar cada año como insumo para la redefinición de estrategias. Además se cuenta con los procesos de Rendición de cuentas de la FGN pero dichos procesos no se llevan siempre en las regiones sino sólo a nivel central.

En Córdoba se hace referencia a los Planes Operativos Anuales y al SIJYP, como componentes del sistema de indicadores basado en la gestión. En Sucre se argumenta la existencia de estadísticas manejadas a través del SYJIP,

#### **7.1.8 Capacidad para adelantar investigaciones penales con enfoques interdisciplinarios**

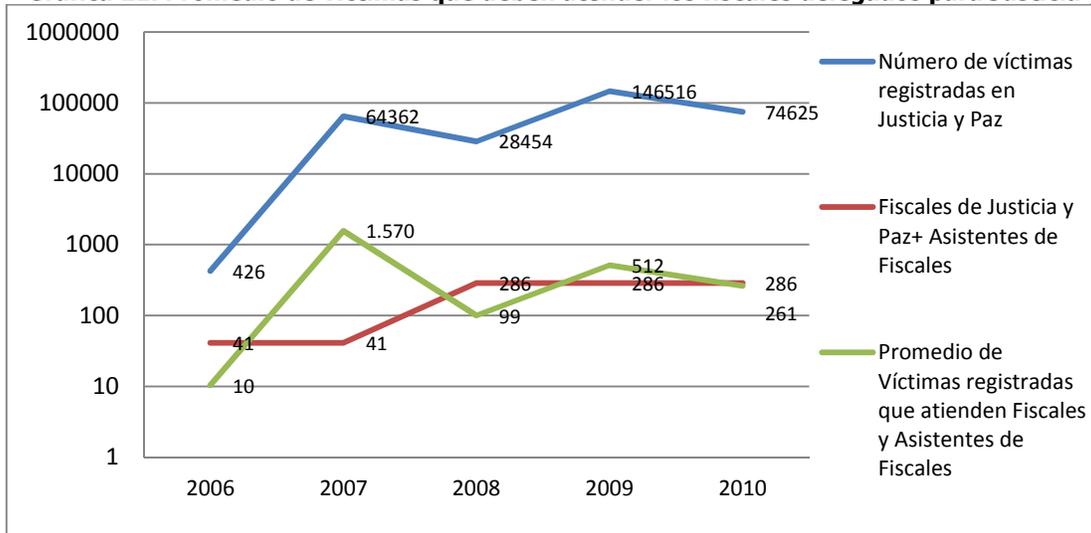
De acuerdo con los funcionarios de nivel directivo a quienes se aplicó las entrevistas a profundidad, se presentan dificultades para abordar con enfoque interdisciplinarios las investigaciones penales, pues el personal es reducido. No se cuenta con suficientes funcionarios que se encarguen de adelantar las investigaciones, buscar las pruebas para acreditar daño individual tanto colectivo, aplicar enfoque diferencial en cada una de sus actuaciones, asistir a audiencias, atender a las víctimas en cada una de las etapas procesales y adelantar los estudios relacionados con bienes, tierras, despojos, posibles restituciones.

Con cada uno de los delitos los funcionarios se enfrentan a realizar investigaciones en las complejas condiciones que se presentan, lo que también es predicable frente a la conformación de grupos interdisciplinarios pues, la responsabilidad se encuentra en cabeza de un equipo reducido y con capacidades limitadas que debe responder a las necesidades de un proceso masivo como el colombiano.

#### **7.1.9 Promedio de víctimas que deben atender los fiscales delegados para Justicia y Paz**

Para el cálculo de este indicador se tiene en cuenta el número de fiscales de Justicia y Paz y de asistente de fiscal en relación con el total de víctimas registradas en Justicia y Paz por año. Como se observa en la gráfica siguiente la carga laboral estimada bajo estos criterios es de 261 víctimas a ser atendidas por los fiscales en un año lo cual expresa una capacidad de respuesta y de atención limitada.

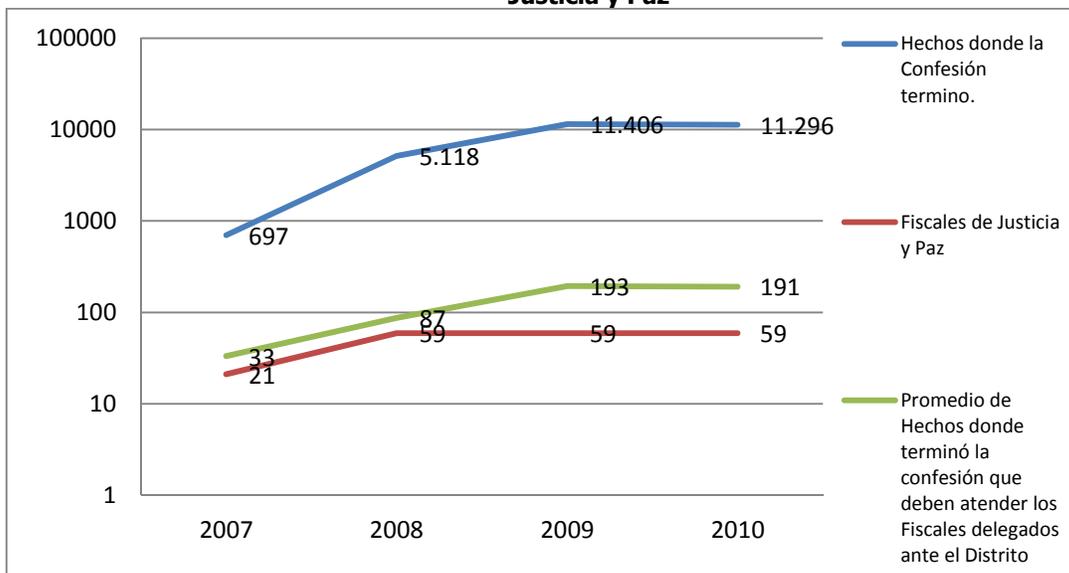
**Gráfica 21. Promedio de víctimas que deben atender los fiscales delegados para Justicia y Paz**



**7.1.10 Promedio de hechos confesados que deben investigar los fiscales delegados para Justicia y Paz**

Para analizar el promedio de hechos confesados que deben investigar los fiscales delegados de Ley de Justicia y Paz se hace necesario atender a variables como número de hechos confesados en las versiones libres, número de fiscales delegados para Justicia y Paz y el número de hechos confesados en los procesos que tiene a cargo cada fiscal en el marco del proceso.

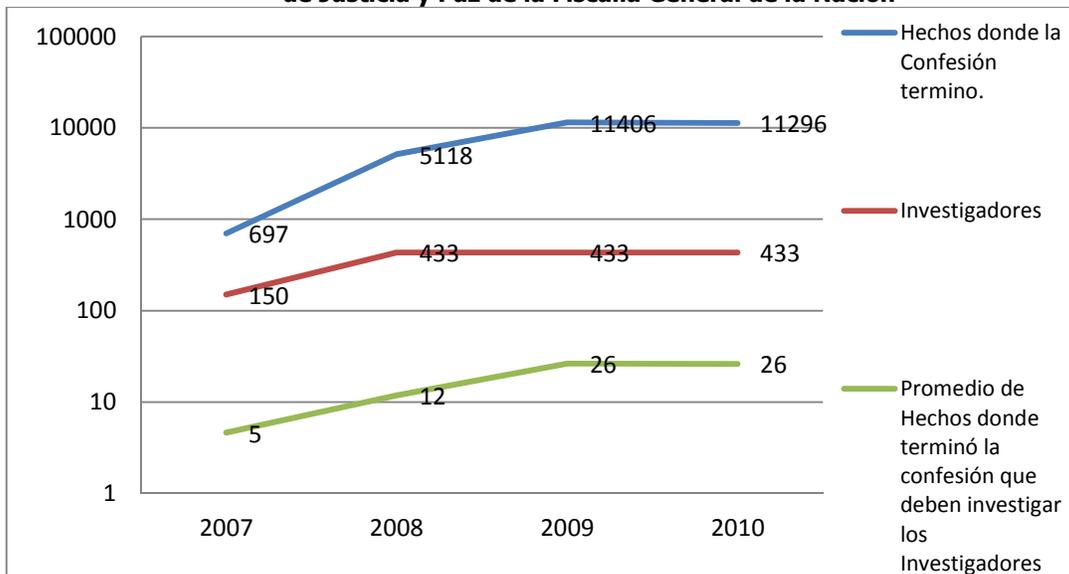
**Gráfica 22. Promedio de hechos confesados que deben investigar los fiscales delegados para Justicia y Paz**



### 7.1.11 Promedio de hechos confesados que deben investigar los investigadores de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación

Teniendo en cuenta la información reportada por la Fiscalía General de la Nación, se encuentra que al relacionar el número de hechos donde la confesión termino y los investigadores del cuerpo técnico a disposición de justicia y paz corresponde al año 2010 una relación de 26 hechos por investigador. Si se tiene en cuenta la relación de investigadores respecto de los hechos cuya confesión no ha concluido la relación es de 120 hechos por investigador.

**Gráfica 23. Promedio de hechos confesados que deben investigar los investigadores de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación**



Es de precisar sin embargo que las Fiscalías Delegadas ante Justicia y Paz varían en el número de investigadores asignados así como en la carga de trabajo por despacho, por lo que la carga laboral que puede ser atribuida a un investigador del cuerpo técnico puede variar de una región a otra en relación con las tareas puntuales asignadas de investigación, con el tiempo, el lugar y el tipo de delito<sup>29</sup>.

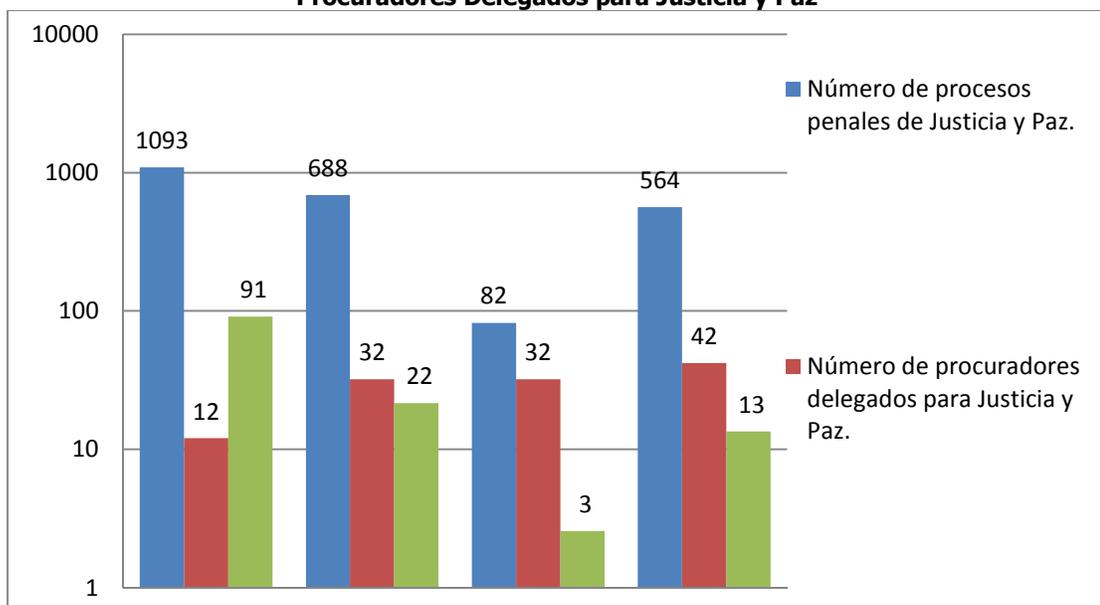
### 7.1.12 Número de procesos penales de Justicia y Paz en los que intervienen los procuradores delegados para Justicia y Paz

El papel de la Procuraduría General de la Nación en el contexto de Justicia y Paz es velar por los derechos de acceso a la justicia, verdad, reparación y no repetición que tienen las

<sup>29</sup>. Valdés Moreno, Carlos Eduardo, Metodología de la investigación y manejo de la información, Fiscalía General de la Nación, Escuela de Estudios e investigaciones criminalísticas y ciencias forenses, Fiscalía General de la Nación, 2008.

víctimas del conflicto, esto se hace por medio de la participación en las diferentes etapas del proceso, en las cuales buscan que el relato de los hechos aparezca plenamente detallado con circunstancias de modo, tiempo y lugar, actividades a las que se dedicaba la víctima y bienes jurídicos vulnerados. En la gráfica No 28 se señalan el número de procuradores delegados para Justicia y Paz; el número de procesos penales en este contexto haciendo mayor énfasis en las versiones libre, presentando para una disminución importante para el 2009, por razones que se explicaron anteriormente y que afectaron el número de versiones libre cursadas.

**Gráfica 24. Número de Procesos Penales de Justicia y Paz en los que Intervienen los Procuradores Delegados para Justicia y Paz**



Fuente: Coordinación de Justicia y Paz, Procuraduría General de la Nación, 2011.

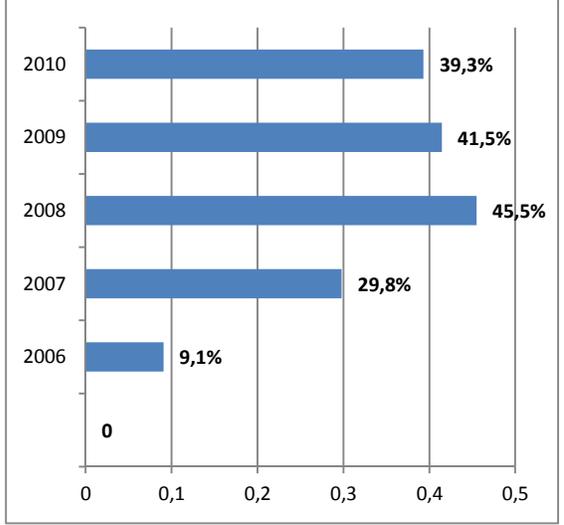
### **7.1.13 Presupuesto destinado a investigación penal en la Fiscalía General de la Nación como proporción del presupuesto total asignado a inversión por la entidad**

La FGN como ente principal en la puesta en marcha de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz debe fortalecer su capacidad de investigación penal. Para evaluar esa capacidad se procedió a revisar la inversión que viene realizando la entidad, para dar cumplimiento a su misión que no se restringe simplemente a Justicia y Paz. De hecho, la misma Ley especifica que la Fiscalía debía tomar de su planta 20 fiscales delegados ante Tribunal, para conformar la Unidad de Justicia y Paz. En las fases posteriores, varios fiscales pertenecientes a la Dirección Nacional de Fiscalías han sido incorporados mediante traslados a Justicia y Paz. En esa medida, la inversión anual en investigación penal se

expresa como proporción de la inversión total efectuada cada año por la Fiscalía y cuyos resultados se presentan a continuación.

**Tabla 50. Presupuesto destinado a investigación penal de la Fiscalía General de la Nación como proporción del presupuesto total asignado a inversión**

Año	FGN: Presupuesto anual en investigación penal (millones)	FGN: Presupuesto anual en inversión (millones)	Porcentaje
2006	\$3.677	\$40.567	9,1%
2007	\$16.457	\$55.232	29,8%
2008	\$27.754	\$61.012	45,5%
2009	\$27.206	\$65.620	41,5%
2010	\$30.330	\$77.132	39,3%



Como inversión en investigación penal incluimos la incurrida a través de 9 proyectos, todos ellos tomados del Informe anual de ejecución de la FGN: i) Adquisición y reposición de equipos de inteligencia para la investigación penal Región Nacional; ii) Adquisición, adecuación y dotación de unidades móviles para criminalística a nivel Nacional; iii) Adquisición e implementación de tecnología avanzada para análisis e identificación forense; iv) Adquisición e implementación de tecnología avanzada para análisis balístico forense; v) Adquisición de equipos, accesorios e insumos para grabación, transmisión y reproducción de comunicaciones a nivel nacional; vi) Fotografía judicial; vii) Sistematización y digitalización de archivos dactiloscópicos; viii) Mantenimiento, dotación y reposición de equipo de las áreas criminalística e investigación; y, ix) Asistencia técnica para la ejecución de la política de lucha contra la impunidad en casos de violación contra los derechos humanos (DDHH) e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) en la FGN.

En 2007, el inicio del proyecto bajo el numeral ix, y un aumento significativo en los correspondientes a los numerales ii y vi, cuya inversión supera en cada caso los dos mil millones, luego de representar en 2006 cada uno apenas 100 millones, explica el aumento en la inversión en investigación penal como proporción de la inversión total de 9,1% en 2006 a 29,8% en 2007.

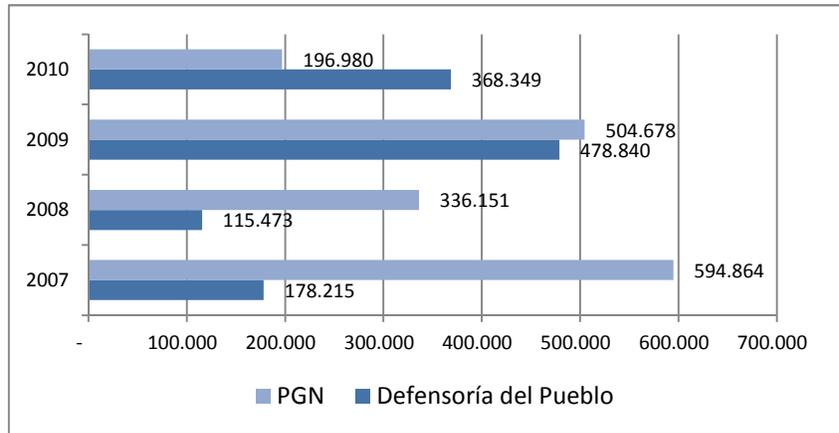
La adquisición y reposición de equipos de inteligencia (numeral i), la adquisición e implementación de tecnología avanzada para análisis e identificación forense o para análisis balístico forense (iii y iv), la adquisición de equipos, accesorios e insumos para grabación, transmisión y reproducción de comunicaciones a nivel nacional (v), y la sistematización y digitalización de archivos dactiloscópicos (vii), constituyen proyectos que arrancan en forma a partir de 2008. Es por ello que de 2007 a 2008, la inversión en investigación penal pasa a 45,5% de la inversión total. En síntesis, es de anotar que la FGN ha venido realizando esfuerzos importantes, cuyos resultados deben manifestarse en una mayor capacidad para dar cumplimiento a su objetivo misional, y con éste a la responsabilidad asignada en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

Ahora bien, puesto que la mayor parte del presupuesto de la FGN se destina a funcionamiento, al expresar la inversión en investigación penal como proporción del presupuesto total ejecutado por la entidad, ese apenas llega a representar como máximo el 2% entre 2006 y 2010.

#### **7.1.14 Presupuesto asignado a cada una de las dependencias de la Defensoría o de la Procuraduría General de la Nación o de la Fiscalía General de la Nación para la aplicación de la Ley de Justicia y Paz por número de víctimas en hechos imputados**

No todas las víctimas que se encuentran registradas generarán acciones de parte de las entidades con responsabilidades en la Ley de Justicia y Paz y en particular del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación). En la medida en que avanza la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y se llevan a cabo las etapas que ella estipula —inicio de trámites, versión libre, imputación, formulación, y legalización de cargos, incidente de reparación y sentencia—, las víctimas tendrán mayor conocimiento de sus derechos, de las vías disponibles para la atención social, psicológica y jurídica, o de cómo acceder a la reparación moral y material. Asimismo, corresponde a la Procuraduría, a través de los procuradores judiciales, asistir a las víctimas durante el juicio, además de intervenir para garantizar los derechos fundamentales. En consecuencia, el presupuesto ejecutado, a nivel Nacional, por la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría puede expresarse como proporción del número de víctimas en hechos imputados, en aras de acercarse un poco más a la capacidad financiera de la entidad para cumplir con el objetivo señalado por la Ley.

Año	Número de víctimas en hechos imputados (acumulado)	Defensoría del Pueblo		Procuraduría General de la Nación	
		Presupuesto (millones de pesos)	\$ por víctima en hechos imputados	Presupuesto millones de pesos)	\$ por víctima en hechos imputados
2007	\$939	\$167	\$ 178.215	\$559	\$594.864
2008	\$3.497	\$404	\$ 115.473	\$1.176	\$336.151
2009	\$5.206	\$2.493	\$478.840	\$2.627	\$ 504.678
2010	\$10.280	\$3.787	\$368.349	\$2.025	\$196.980



Las víctimas asociadas a hechos imputados constituyen una manifestación plena del ritmo en que avanza el proceso de Justicia y Paz. Lo reducido de su número, implica un valor de presupuesto per cápita relativamente alto, orientando una lectura de lo costoso que podría resultar la aplicación de la Ley.

Al valor per cápita para 2009 correspondiente a la Procuraduría contribuye la inversión en infraestructura realizada por la entidad en ese año (\$1.336,44 millones) y, aunque ese tipo de inversión también es importante durante el año siguiente, \$2.936,59 millones, el que el número de víctimas en hechos confesados se haya casi duplicado conlleva a una reducción significativa en el valor per cápita. De igual forma, 2009 y 2010 constituyen dos años en los cuales el gasto orientado a la atención psicológica y jurídica de las víctimas por la Defensoría del Pueblo supera entre 4 y 6 veces al valor acumulado para los años precedentes (2006 a 2008).

## **7.2 RESULTADO 2, ESTRATEGIA 2: Diseño e implementación de una estrategia de capacitación y formación**

### **7.2.1 Existencia de políticas transversales de capacitación y formación del recurso humano en temas relevantes para la aplicación de la Ley de Justicia y Paz**

Hay coincidencia general entre los entrevistados, acerca de la existencia de programas de formación y capacitación, particularmente adelantados con el apoyo de agencias internacionales. Así, se dice por ejemplo, "desde mi experiencia particular ha sido importante dicha cooperación internacional en lo referido a la capacitación que se ha brindado de cara a una correcta y más productiva forma de aplicación de la Ley 975. Esta formación y capacitación ha sido muy valiosa y enriquecedora, pues le ha permitido conocer experiencias internacionales que servirían de referente para el caso colombiano,

---

claro está, teniendo en cuenta las particularidades del caso colombiano”. Otro operador, por su parte, agrega: “El apoyo de la cooperación internacional ha sido determinante en las capacitaciones y en la formación de los operadores jurídicos y demás intervinientes en el marco del proceso. El apoyo académico, logístico y en infraestructura ha sido determinante para sacar adelante el proceso”.

También se agrega que los procesos de capacitación y formación, se adelantan en un contexto favorable creado por las escuelas de formación que existen por ejemplo a nivel judicial –con varios años de actuación y decenas de publicaciones-, por la escuela de la Fiscalía, por el Instituto de Estudios del Ministerio Público, y por escuelas que están en proceso de consolidación, por ejemplo en la defensoría del Pueblo.

No obstante, hasta hace poco tiempo, los programas de formación han sido adelantados al interior de las instituciones y con poca participación de funcionarios de otras instituciones. Es un hecho que está cambiando, ya que ahora se celebran talleres, algunos de ellos promovidos por agencias internacionales, en los cuales se debaten conjuntamente, por funcionarios de Fiscalía, jueces, procuradores y defensores, temas de justicia penal internacional o de persecución penal de crímenes internacionales.

Sobre los contenidos y políticas de formación, uno de los entrevistados anota lo siguiente: “muchas entidades apoyan la capacitación de funcionarios para aplicar las políticas mencionadas. Pero además de lo planteado anteriormente sobre la necesidad de capacitar a todo el equipo que realiza la investigación y no sólo a la cabeza de las investigaciones, hay que decir que estas capacitaciones deben salirse un poco del tema dogmático. Pues existe para el caso colombiano otras exigencias que en la práctica deben aplicarse y sobre las cuales no se tienen referentes. Otra situación es que en el acompañamiento a las víctimas se han generado todo tipo de controversias y se han identificado grandes falencias en conocimiento de esquemas de reparación propios de la justicia transicional. Así mismo, procesos valiosos de reconciliación poco se reconocen. Los formalismos y tecnicismos impiden la realización de procesos representativos para las personas. Sin esas claridades no pueden proponerse medidas de reparación efectivas”.

Existen, como se ve, debates sobre los contenidos de los programas de capacitación y sobre las necesidades concretas de los funcionarios. Para otros funcionarios, el problema reside más bien en el número de discentes. Así, se reconocer algo importante: “En la medida en que se van presentando avances y cuando se cuenta con la posibilidad de contratar personal de apoyo, se realizan capacitaciones. Los funcionarios son capacitados permanentemente en todos los temas relacionados con justicia y paz”. No obstante, “el problema reside más en la cantidad de funcionarios, que en los contenidos de la capacitación”.

Debe agregarse, finalmente y como se dijo al principio, que hay consenso generalizado en el beneficio que han traído y traen los programas de formación; se destacan más

fortalezas que debilidades en este punto, aunque se notan todavía falencias en políticas transversales de capacitación y formación.

### **7.2.2 Porcentaje de funcionarios de las dependencias encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz capacitados en temas relacionados con aspectos generales de la persecución penal de crímenes internacionales**

Dentro de las áreas del conocimiento relacionadas con persecución penal de crímenes internacionales encontramos: el derecho penal internacional, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y la desaparición forzada. En términos generales, la capacitación en estos temas hay sido medianamente alta, el 74% de los funcionarios ha recibido capacitación en por lo menos uno de estos temas, siendo el de mayor frecuencia la capacitación el derechos humanos, seguido del derecho internacional humanitario, la desaparición forzada y la de menor frecuencia ha sido la capacitación en derecho penal internacional.

Teniendo en cuenta la naturaleza del rol de dichos funcionarios, sería de esperarse que por lo menos el 100% hubiese sido capacitado en temas de derechos humanos y aunque este ha sido el tema más recurrente, el 74% manifestó contar con dicha formación, existen regiones donde la proporción es muy baja, como en La Guajira, Santander y Nariño.

En materia de Derecho Internacional Humanitario-DIH, ítem muy importante en materia de persecución penal nacional de crímenes internacionales, en la medida que es a través de este conocimiento que se pueden judicializar, como delitos contenidos en la legislación penal colombiana, las llamadas infracciones al DIH tales como: los homicidios en persona protegida, el desplazamiento forzado, la perfidia, toma de rehenes, ataques a bienes protegidos y en general todas las conductas que afectan a las personas no combatientes o la llamada población civil. Cerca de una tercera parte de los funcionarios (67%) manifestó haber recibido formación en estos temas, encontrándose regiones como La Guajira y Nariño con porcentajes muy inferiores al agregado total.

Respecto a la desaparición forzada y búsqueda de personas desaparecidas, apenas el 50% de los entrevistados manifestó tener algún tipo de formación en dichos aspectos, hallazgo que puede estar asociado con el rezago que aún existe respecto al desarrollo parcial en la capacidad de apropiación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el país. Aún más, sería de esperarse que con la implementación de dicho plan, la formación de funcionarios en estos temas hubiese tenido mayor cobertura. De hecho, llama la atención la baja frecuencia en Antioquia, departamento que para los otros temas expresa mayor cobertura de formación, y en contraste, el departamento de Nariño se destaca con la mayor proporción de funcionarios capacitados en temas de desaparición forzada, cuando en los otros tuvo bajas frecuencias. Se evidencia en general para el resto de departamentos un porcentaje similar al total de las regiones estudiadas.

En materia de derecho penal internacional, donde sólo el 47% de los funcionarios manifestó haber tenido preparación sobre el tema y aunque en algunos casos se adujo que dicha capacitación no es necesaria en razón a la naturaleza de las funciones que desempeñan, si llama la atención que en Santander ningún funcionario hizo referencia a la capacitación en este tema, o las bajas proporciones en la Guajira y Putumayo.

**Tabla 51. Porcentaje de funcionarios capacitados en temas relativos a persecución penal por departamento**

Departamento	Total encuestados	Capacitados en por lo menos un tema		Porcentaje de funcionarios capacitados por tema			
		No.	%	Derechos Humanos	Derecho Internacional Humanitario	Derecho Penal Internacional	Desaparición forzada / búsqueda de personas desaparecidas
Antioquia	24	20	83%	83%	83%	63%	29%
Santander	13	8	62%	46%	62%	0%	46%
Magdalena	9	8	89%	89%	67%	44%	67%
La Guajira	6	3	50%	50%	33%	17%	50%
Córdoba	9	9	100%	100%	100%	89%	78%
Sucre	7	6	86%	86%	57%	57%	57%
Putumayo	11	7	64%	64%	64%	27%	45%
Caquetá	6	5	83%	83%	83%	50%	50%
Nariño	10	8	80%	60%	40%	40%	80%
Cauca	8	7	88%	88%	63%	50%	75%
Bogotá D.C	21	15	71%	71%	62%	52%	33%
Total general	<b>124</b>	<b>92</b>	<b>74%</b>	<b>74%</b>	<b>67%</b>	<b>46%</b>	<b>50%</b>

### ► Análisis por región

A nivel general se encuentra que los departamentos con los porcentajes más bajos de capacitación en los diversos temas son La Guajira, Santander, Putumayo y Nariño. Los más altos corresponden a Córdoba, Cauca, Magdalena, Caquetá y Antioquia. Es importante aclarar que en Córdoba, más del 90% de los funcionarios refieren estar capacitados en todos los temas indagados, mientras que el resto de departamentos con los porcentajes más altos se ubicaron en un rango entre el 65% y 69%.

Nariño y Cauca: Si bien ambas regiones cuentan con un alto porcentaje de funcionarios capacitados, es mayor la presencia de funcionarios capacitados en el departamento del Cauca para todos los temas con excepción de la desaparición forzada, donde la proporción fue mayor en el departamento de Nariño.

Córdoba y Sucre: En general en estos dos departamentos el porcentaje de funcionarios capacitados es alto, sin embargo, mientras en Córdoba el total de funcionarios reporta capacitaciones en más de uno de los temas indagados, en el departamento de Sucre, alrededor del 15% no ha recibido formación en los aspectos relacionados. La mayor

diferencia entre ambas regiones se registra en el tema de derecho internacional humanitario.

Putumayo y Caquetá: Mientras que el departamento del Putumayo se ubica en el grupo de aquellos con el porcentaje más bajo funcionarios capacitados en temas relacionados con la persecución penal de crímenes internacionales, pues cerca del 35% no ha recibido capacitación alguna, Caquetá se ubicó dentro de los más altos, tan solo el 17% no tiene formación en estos aspectos. Al analizar cada una de las temáticas indagadas la mayor brecha entre las dos regiones se registra en área de derecho penal internacional mientras que en los aspectos relativos a la desaparición forzada o búsqueda de personas existen muy pocas diferencias en ambas regiones.

Antioquia y Santander: existen importantes diferencias en la capacitación que han recibido los funcionarios en estas dos regiones. En Antioquia es mayor el porcentaje de quienes han recibido capacitación en los diferentes temas, con excepción de la desaparición forzada o búsqueda de personas desaparecidas, en los que la proporción fue más alta para el departamento de Santander. En este departamento respecto de otros temas como el derecho penal internacional, se hace mención al hecho de que se tienen conocimientos fruto del interés y esfuerzo personal, pero no han estado ligados a procesos de formación por lo que no se registran datos al respecto. En otros casos también se manifiesta que la capacitación en este tema no es necesaria, puesto que por sus competencias no tienen por qué aplicarlo.

Magdalena y La Guajira: Es mayor la proporción de funcionarios que han recibido capacitación en por lo menos uno de los temas indagados en el departamento del Magdalena respecto de lo reportado en la Guajira. La menor brecha entre los dos departamentos se registra en los temas relacionados con desaparición forzada y con derecho penal internacional. Sobre este último tema es importante precisar que en el departamento del Magdalena, los funcionarios mencionan que la capacitación en estos temas se toma de manera conjunta con aquellos de la Ley 975 de 2005. En cuanto a los temas de desaparición forzada en el departamento del Magdalena los funcionarios mencionan que existen pocos funcionarios capacitados dedicados exclusivamente a estas acciones, lo que se convierte en una limitante puesto que el liderazgo y los avances en la materia están concentrados en un solo funcionario dentro de la entidad.

En ambas regiones se manifiesta que existen deficiencias en las políticas y procesos de capacitación promovidos por las propias entidades, pues con algunas excepciones, las capacitaciones se promueven y llevan a cabo por otros organismos a un grupo reducido de funcionarios, sin que dentro de las instituciones se den posteriormente procesos de retroalimentación o multiplicación de los conocimientos.

### ► **Análisis por Institución**

Como se observa en la tabla siguiente, el 100% de los funcionarios entrevistados en Medicina Legal así como de la Procuraduría General de la Nación han sido capacitados en

alguno de los temas indagados. Le sigue en su orden la Personería con el 85%, en tercer lugar la Defensoría y la Fiscalía con proporciones similares alrededor del 70% y finalmente la más baja proporción funcionarios capacitados se registra en la CNRR con poco más del 50%.

En el análisis específico por tema, cabe destacar respecto de la Fiscalía General de la Nación que existe un déficit en la formación en estos temas, especialmente de temas relevantes propios de la persecución penal de crímenes internacionales en los que se esperaría que, de acuerdo con las funciones propias de los fiscales e investigadores, se tuviese una cobertura del 100%. De igual forma, en la Defensoría del Pueblo, se esperaría que los representantes de víctimas y demás funcionarios que se relacionan con los procesos de atención a esta población, mínimamente contaran conformación el derechos humanos y derecho internacional humanitario, no obstante, en general déficit de formación en estos aspectos es alto.

**Tabla 52. Porcentaje de funcionarios capacitados en temas relativos a persecución penal por institución**

Institución	Total encuestados	Capacitados en por lo menos un tema		Porcentaje de funcionarios capacitados por tema			
		No.	%	Derechos Humanos	Derecho Internacional Humanitario	Derecho Penal Internacional	Desaparición forzada y/o búsqueda de personas desaparecidas
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	8	8	100%	88%	63%	0%	100%
Procuraduría General de la Nación	12	12	100%	92%	100%	58%	50%
Personería	13	11	85%	85%	85%	38%	62%
Defensoría del Pueblo	47	34	72%	72%	55%	38%	49%
Fiscalía General de la Nación	35	25	71%	71%	71%	66%	37%
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	7	4	57%	57%	57%	57%	57%
<b>Total general</b>	<b>124</b>	<b>92</b>	<b>74%</b>	<b>74%</b>	<b>67%</b>	<b>46%</b>	<b>50%</b>

### **7.2.3 Porcentaje de funcionarios de las dependencias encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz capacitados en temas relacionados con fuentes del derecho**

El porcentaje de funcionarios de las dependencias encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz capacitados en temas relacionados con fuentes del derecho, debe analizarse a través de quienes han recibido capacitación en los siguientes temas: Derecho

Internacional Humanitario, derecho penal internacional, derechos humanos, justicia Transicional y Ley 975 de 2005; en la medida que estos contenidos implican la apropiación de leyes, jurisprudencia, doctrina y costumbre.

**Tabla 53. Porcentaje funcionarios capacitados en Justicia Transicional por departamento**

Departamentos	Total	Capacitados en Justicia Transicional		Capacitados en Ley 975 de 2005	
		No.	%	No.	%
Antioquia	24	23	95,8%	24	100,0%
Caquetá	6	3	50,0%	5	83,3%
Cauca	8	4	50,0%	5	62,5%
Córdoba	9	9	100,0%	9	100,0%
La Guajira	6	3	50,0%	5	83,3%
Magdalena	9	7	77,8%	8	88,9%
Nariño	10	7	70,0%	9	90,0%
Putumayo	11	8	72,7%	8	72,7%
Santander	13	8	61,5%	10	76,9%
Sucre	7	6	85,7%	5	71,4%
Nivel Central (Bogotá D.C)	21	19	90,5%	18	85,7%
<b>Total general</b>	<b>124</b>	<b>97</b>	<b>78.23%</b>	<b>106</b>	<b>85,5%</b>

Frente a los temas mencionados, vale la pena analizar que se presenta un nivel alto de capacitación en todos los aspectos, pues todos presentan porcentajes superiores al 50%, salvo lo relativo a Derecho Penal Internacional, que presenta sólo el 45%. Los temas más altamente desarrollados son Ley 975 de 2005, justicia transicional y derechos humanos. Lo que es predecible al ser los funcionarios encargados de la implementación del proceso.

Dentro de los diversos temas objeto de capacitación Córdoba y Antioquia muestran los niveles más altos, mientras que Cauca, La Guajira y Santander suelen presentar los más bajos.

Sin embargo, de acuerdo con lo expresado por los funcionarios la capacitación sólo se ha centrado en quienes dirigen las investigaciones, presiden o dirigen audiencias, pero manifestaron que es necesaria la implementación de capacitaciones a todos los niveles.

#### **7.2.4 Porcentaje de funcionarios de las dependencias encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, capacitados en la investigación de delitos o atención a víctimas con enfoque diferencial (según el género, la etnia y la edad)**

Este indicador, correspondiente al número de funcionarios de las dependencias encargadas de la aplicación de la ley de justicia y paz y capacitados en la investigación de delitos o atención con enfoque diferencial (género, etnia y edad) tuvo en cuenta el número de funcionarios en las dependencias encargadas frente a la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y el número de funcionarios capacitados. Esta información fue obtenida a través de la realización de encuestas CAPS y semiestructuradas.

De los 124 funcionarios encuestados sólo el 46,8% expresa haber recibido formación en el tema, principalmente en lo relativo a género, en segundo lugar indígenas y por último menores de edad, siendo lo relativo a las personas en situación discapacidad el tema menos desarrollado.

De acuerdo al proceso mismo de recolección de información se puede determinar que de manera semejante a lo que ocurre frente a los demás indicadores relacionados con el enfoque diferencial, existen vacíos teóricos y prácticos con respecto al tema, por ejemplo: en departamentos como La Guajira, Magdalena, Santander y a nivel central al indagar sobre la aplicación de perspectiva diferencial se considera que esta consiste en no discriminar en razón del sexo o la raza, atender por igual a hombres y mujeres, o dar prevalencia en la atención a niños y personas en situación de discapacidad; lo que no constituye aplicación de enfoque diferencial alguno.

Dentro de los funcionarios existe un completo desconocimiento de la necesidad de aplicación de medidas afirmativas o medidas especiales temporales para superar las diferencias o desventajas sociales que enfrentan los grupos o poblaciones vulnerables, los cuales son necesarios frente a cualquier implicación de enfoque diferencial.

Así mismo, tampoco se manifiesta que exista personal capacitado especialmente en estos temas o encargado de su aplicación de manera exclusiva, a diferencia de lo que ocurre en materia de desaparición forzada, en donde el tema se remite a un especialista.

Llama la atención, como en el departamento de La Guajira, el tema del enfoque diferencial es abordado muy diferente en lo que respecta a la perspectiva indígena, pues no se considera que sea necesario implementar acciones afirmativas o programas específicos, en la medida que muchos de los funcionarios incluso son de procedencia indígena, lo que facilita la comunicación con los mismos. Lo anterior, debido al gran porcentaje de indígenas Wayúú que habitan la región.

**Tabla 54. Porcentaje de funcionarios capacitados en enfoque diferencial por departamento**

Rótulos de fila	Total encuestados	Capacitados en Enfoque diferencial (género, edad, grupo étnico)	
		No.	%
Córdoba	9	8	88,9%
Cauca	8	6	75,0%
Sucre	7	4	57,1%
Magdalena	9	5	55,6%
Antioquia	24	12	50,0%
Bogotá D.C	21	10	47,6%
Nariño	10	4	40,0%
Putumayo	11	4	36,4%
Caquetá	6	2	33,3%
La Guajira	6	1	16,7%
Santander	13	2	15,4%
<b>Total general</b>	<b>124</b>	<b>58</b>	<b>46,8%</b>

## ► Análisis por región

Nariño y Cauca: De acuerdo con la información suministrada, representada en el gráfico, en el departamento de Nariño el 75% de los funcionarios encuestados ha sido capacitado en materia de enfoque diferencial, de los 8 funcionarios entrevistados 6 expresaron haber sido capacitados en la materia. Por otra parte, en el departamento del Cauca sólo el 40% de los entrevistados sostuvo haber sido capacitado en materia de enfoque diferencial, sólo 4 de los 10 funcionarios entrevistados manifestó haber sido capacitado en la materia. Los resultados anteriores arrojan una importante diferencia en cuanto al desarrollo de la capacidad entre el departamento de control y el intervenido, entre los cuales Cauca supera a Nariño en un 35% de desarrollo de la capacidad.

Antioquia y Santander: Los departamentos de Antioquia y Santander se muestran de igual forma con cifras muy disimiles, en el departamento de Antioquia se muestra un desarrollo del 50% de la capacidad, con 12 de los 24 funcionarios encuestados capacitados en enfoque diferencial.

Por el contrario, el departamento de Santander muestra un promedio de sólo el 15,32% de los funcionarios capacitados con solo 2 de los 13 funcionarios encuestados capacitados en materia de enfoque diferencial. Lo que nuevamente arroja importantes diferencias entre el departamento de control y el intervenido.

Córdoba y Sucre: Los departamentos de Sucre y Córdoba son los que arrojan los promedios más altos en materia de capacitación con el 57,14% con 4 de los 7 funcionarios entrevistados capacitado en materia de enfoque diferencial, con el segundo promedio más alto en las 11 regiones analizadas; así mismo, Córdoba muestra un 88,89% de desarrollo de la capacidad, con 8 de los 9 funcionarios entrevistados capacitados en la materia.

Vale la pena mencionar que en el caso de estos dos departamentos se presenta una coherencia entre los datos que muestran el departamento de control y el intervenido, presentan los dos promedios más altos entre los 11 departamentos objeto de estudio.

Putumayo y Caquetá: En los departamentos del Putumayo y el Caquetá presentan los datos más concordantes entre los departamentos de control e intervenidos, teniendo en cuenta las 11 regiones analizadas. El departamento del Putumayo presenta un 36,36% de funcionarios capacitados en enfoque diferencial, para un total de 4 de los 11 funcionarios entrevistados con la capacidad, de manera muy semejante, el departamento del Caquetá muestra un 33,33% con 2 de 6 funcionarios entrevistados capacitados en la materia.

Magdalena y La Guajira: De acuerdo con las cifras presentadas en la tabla el departamento del Magdalena presenta un 55,56% de desarrollo la capacidad, frente a la capacitación en materia de enfoque diferencial, con 5 de los 9 funcionarios entrevistados capacitados para dar atención en materia de enfoque diferencial. Sin embargo, en el departamento de control, La Guajira, con sólo un 16,67% de los funcionarios

entrevistados capacitados en el tema, lo que para el número de entrevistados 6, implica que sólo uno de ellos había recibido este tipo de capacitación.

De acuerdo con lo expresado a nivel central (Bogotá) y en los departamentos de Santander, Magdalena y La Guajira, estos temas se abordan como módulos dentro de capacitaciones generales de derechos humanos, sin que existan capacitaciones exclusivas sobre los temas que refiere el indicador.

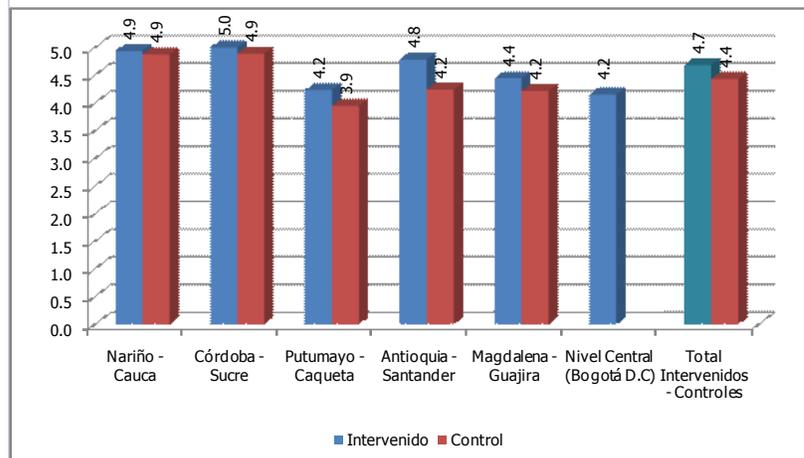
### 7.2.5 Nivel de apropiación de los programas de capacitación y de formación, por parte de los funcionarios capacitados

El presente indicador relativo al nivel de apropiación de los programas de capacitación y formación, por parte de los funcionarios capacitados se obtiene a través de información primaria, es decir, entrevistas Semiestructuradas y CAPS, para lo cual se tuvieron en cuenta variables como si los funcionarios recordaban o no los conocimientos impartidos en las capacitaciones, el nivel de utilización de los mismos, utilidad de lo aprendido y si estos contribuyen o no al mejoramiento de las funciones desempeñadas por los entrevistados.

**Tabla 55. Nivel de apropiación de los programas de capacitación y de formación, por parte de los funcionarios capacitados por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.9	4.9	80%	100%	20%	0%	(p=0.477)
Córdoba - Sucre	5.0	4.9	100%	100%	0%	0%	NA
Putumayo - Caqueta	4.2	3.9	9%	100%	9%	0%	(p=1000)
Antioquia - Santander	4.8	4.2	100%	100%	0%	0%	(p=0.253)
Magdalena - Guajira	4.4	4.2	100%	83%	0%	17%	(p=0.327)
Nivel Central (Bogotá D.C)	4.2		9%		9%		
Total Intervenido - Controles	4.7	4.4	94%	98%	6%	3%	(p=0.481)

- 1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



El promedio general de los funcionarios encuestados indica que existe una alta apropiación de las capacitaciones recibidas, (4,5) lo que demuestra que para los funcionarios las capacitaciones recibidas resultan muy útiles en el desempeño de sus funciones. El nivel más alto se encuentra en el departamento de Córdoba (5.0) mientras que el más bajo se presenta Caquetá (3,94).

### 7.2.6 Gasto anual per cápita en procesos de capacitación de funcionarios de las dependencias de cada entidad encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz

Asumir las responsabilidades propias de la implementación de la Ley de Justicia y Paz puede demandar la capacitación de los funcionarios sobre los cuales recaen esas tareas. Aunque las áreas en que ellos requieren ser capacitados pueden ser diversas, para efectos de la línea de base interesa centrarse en la relacionada con DDHH, DIH, derecho penal internacional y, atención inmediata y psicosocial a víctimas. No se dispone de información sobre el gasto incurrido por las entidades que conforman el Ministerio Público en capacitación de ese tipo. Por ello, se intentó aproximar el valor per cápita en capacitación para las áreas mencionadas tal como se muestra en la tabla anexa. La capacitación incluye cursos cortos, diplomados, talleres y seminarios.

**Tabla 56. Gasto anual per cápita en procesos de capacitación de funcionarios de las dependencias de cada entidad encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz**

	Ítem	2006	2007	2008	2009	2010
<b>FGN</b>	Presupuesto anual (millones de \$)	\$41,06	\$13,04	\$29,44	\$55,64	
	Número de funcionarios capacitado	\$810	\$267	\$388	\$390	
	Gasto anual per cápita en capacitación	\$50.687	\$48.828	\$75.886	\$142.674	
<b>PGN</b>	Presupuesto anual (millones de \$)				\$1,23	\$2,78
	Número de funcionarios capacitado				\$20	\$42
	Gasto anual per cápita en capacitación				\$61.395	\$66.306
<b>DP</b>	Presupuesto anual (millones de \$)			\$25,76	\$48,72	
	Número de funcionarios capacitado			\$332	\$757	
	Gasto anual per cápita en capacitación			\$77.588	\$64.359	

Los funcionarios de la FGN capacitados abarcan fiscales e investigadores y personal del CTI. Parte de la información ha sido tomada de los Anuarios de Estadísticas publicados por la entidad. El gasto en capacitación que se describe para la Fiscalía, ha sido estimado tomando el total de funcionarios capacitados en diferentes temas y el monto anual incurrido y consignado en las ejecuciones presupuestales. Es ese valor el que en promedio, se asigna como capacitación en temas de DDHH, DIH, derecho internacional y atención y orientación psicosocial a víctimas.

Un proceso similar se lleva a cabo para derivar el gasto por funcionario capacitado en las otras dos entidades, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación. Pese al mayor presupuesto que asigna la Fiscalía para 2010, se puede concluir que el gasto de capacitar un funcionario puede oscilar entre 50 mil y 75 mil pesos.

---

### **7.3 RESULTADO 2, ESTRATEGIA 3: Impulso a la implementación de mecanismos jurídicos para la preservación de archivos y el acceso por parte de las víctimas y familiares**

#### **7.3.1 Nivel de capacidad de las instituciones para la preservación y publicidad de los archivos relacionados con Justicia y Paz**

La capacidad relacionada con la preservación y publicidad de los archivos se analizó a partir de la percepción que tienen los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación del nivel de coordinación en los territorios estudiados en las Unidades de Justicia y Paz o coordinadores de Fiscales o de CTI según correspondía de acuerdo con la presencia de dichas dependencias. En la percepción se tuvo en cuenta el grado en el cual en la institución: se cuenta con políticas y estándares para el manejo y preservación de los archivos; se cuenta con espacios físicos adecuados; se tienen establecidos parámetros para la selección, depuración de documentos según niveles de reserva y/o publicidad de la información; se cuenta con sistemas de información que soporten la gestión de la información de archivo; se cuenta con planes de capacitación orientados a fortalecer las capacidades del recurso humano en temas de preservación y publicidad de los archivos; se cuenta con mecanismos de seguridad adecuados y pertinentes para la preservación de archivos en condiciones normales y frente a futuros riesgos.

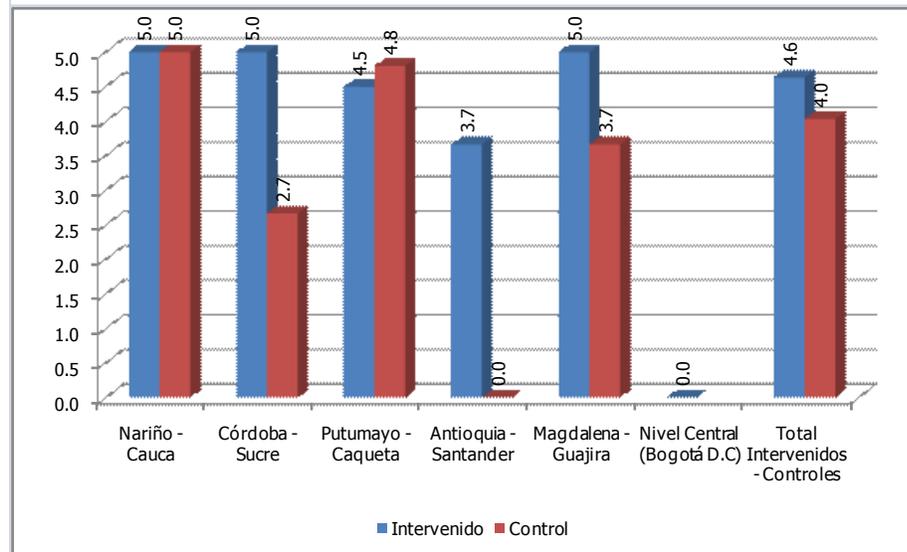
Del total de Fiscales indagados sobre este aspecto, el 82% reportó información al respecto, mientras que el 18% indicó no saber sobre dichos aspectos o procedimientos dentro de la institución, aunque reconocen que la entidad si lleva a cabo diversas de estas acciones pero que se define a nivel central.

En general, para el total de territorios intervenidos y de control, se percibe que la capacidad está desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa.

**Tabla 57. Nivel de capacidad de las instituciones para la preservación y publicidad de los archivos relacionados con Justicia y Paz por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	5.0	5.0	100%	100%	0%	0%	NA
Córdoba - Sucre	5.0	2.7	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta	4.5	4.8	100%	100%	0%	0%	NA
Antioquia - Santander	3.7	-	50%	0%	50%	100%	(p=0.667)
Magdalena - Guajira	5.0	3.7	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	-	-	-	-	-	-	-
Total Intervendidos - Controles	4.6	4.0	83%	80%	17%	20%	(p=0.827)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



Como se puede observar, para los departamentos existe de Nariño, Magdalena, Cauca y Córdoba la percepción de los funcionarios de la Fiscalía es que la capacidad de la institución en cuanto a la preservación y publicidad de archivos está completamente desarrollada, es decir, que cuenta en su totalidad con políticas y estándares, con espacios adecuados, con recurso humano capacitado para su manejo, con sistemas de información que soportan dicho manejo de archivos, entre otros.

En Caquetá y Putumayo los Fiscales perciben que la capacidad existe y aunque no es completa es poco lo que falta para serlo. En este caso la brecha se explica por algunos vacíos existentes en el establecimiento de parámetros para la selección, depuración de documentos según niveles de reserva y/o publicidad de la información.

En los departamentos de Antioquia y la Guajira, la percepción es que dicha capacidad está parcialmente desarrollada. La brecha en ambas regiones se explica principalmente por la falta de espacios físicos adecuados y con vacíos aún existente en relación con la definición de políticas y estándares por parte de la entidad para el manejo y preservación de archivos en Justicia y Paz. En este último aspecto se menciona particularmente que se están buscando implementar nuevas políticas sobre el tema a través MECI y en general se sigue la reglamentación del archivo general de la República.

Finalmente en Sucre se considera que la capacidad es anecdótica, esto es con un escaso nivel de desarrollo, brecha que se explica por la falta de políticas y estándares en la entidad para el manejo y preservación de archivos, por los espacios físicos inadecuados, por los vacíos respecto a la definición de parámetros que tengan en cuenta los niveles de reserva o publicidad de la información y por la falta de planes de capacitación del recurso humano en temas de preservación y publicidad de los archivos. Solamente se destaca como un aspecto positivo en el tema el que la institución cuenta con sistemas de información que soportan la gestión de la información de archivo.

En el proceso de observación se encontraron dos bases de datos principales: el SIRDEC administrado por Medicina Legal, y el SIJYP dirigido por la Fiscalía y las Unidades Satélites de Investigación y Policía para los casos de personas desaparecidas. Sin embargo, se encuentra que en muchos casos la tecnología no es la adecuada para acceder a dicha información y según lo manifestaron algunos funcionarios y representantes de las organizaciones de víctimas, el acceso a estas bases de datos es restringido, en el caso de los familiares de víctimas y personas presuntamente desaparecidas no tienen un acceso directo a las bases y deben hacerlo por medio de alguno de los funcionarios o solicitando la información por escrito.

En lo que a documentos físicos de los procesos se refiere, llamó la atención el hecho de que éstos no estuviesen escaneados a fin de protegerlos contra calamidades como incendios o se tuvieran copias de seguridad de los mismos. En general, el sistema de archivo es muy rudimentario.

En algunos casos como el del Departamento de Nariño, las entidades han tenido que acudir en busca de ayuda financiera para organizar su archivo como el PNUD, institución que apoyó la implementación de estrategias para dotar el archivo de la Defensoría de Nariño.

En las diferentes regiones se afirma que el sistema de archivo se ha centralizado, cualquier tipo de información unificada debe ser solicitado a las dependencias del centro pues las regionales no tienen la competencia y el acceso para la información en conjunto.

### **7.3.2 Existencia de una estrategia de acceso a los archivos**

El 64% de los funcionarios entrevistados afirma saber de la existencia de una estrategia relacionada con el acceso a los archivos que tenga en cuenta mecanismos para facilitar el

acceso de las víctimas o sus familiares a los mismos, para permitir el acceso en interés de la memoria histórica, existencia de medidas para impedir la sustracción, destrucción o falsificación de los archivos y, finalmente medidas para resguardar el derecho a la intimidad de las víctimas y para no crear daños innecesarios a las propias víctimas, los testigos u otras personas ni crear peligro para su seguridad.

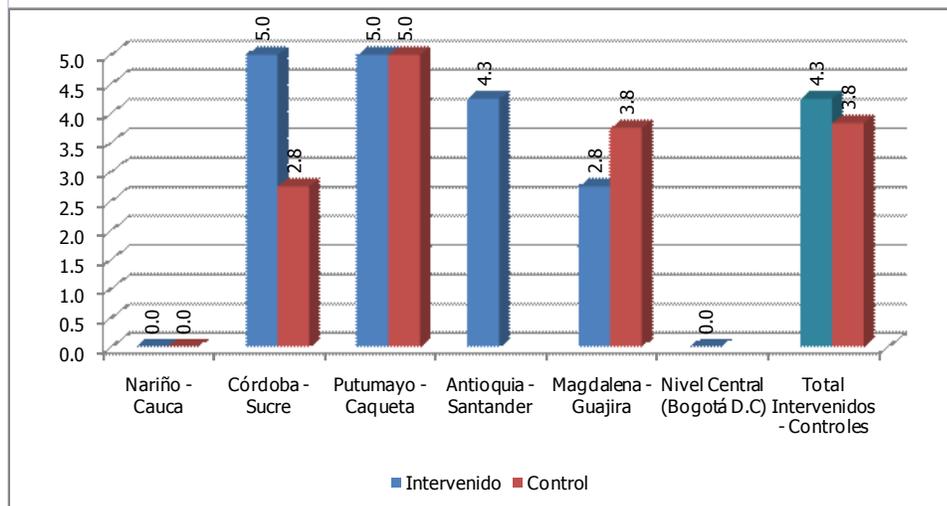
Estos funcionarios consideran que en general la capacidad en cuanto a existencia e implementación de una estrategia para el acceso a archivos existe y es poco lo que falta para que sea completa (4,0).

En los departamentos de Cauca, Nariño y Santander se refiere no tener conocimiento sobre una estrategia de acceso a archivos en particular porque éste está limitado por la reserva sumarial y además porque en caso de requerir información los familiares de las víctimas deben dirigirse a Bogotá para solicitar dicha información.

**Tabla 58. Existencia de una estrategia de acceso a los archivos por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	-	-	0%	0%	100%	100%	NA
Córdoba - Sucre	5.0	2.8	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta	5.0	5.0	100%	100%	0%	0%	NA
Antioquia - Santander	4.3		50%	0%	50%	100%	(p=0.667)
Magdalena - Guajira	2.8	3.8	100%	100%	0%	0%	(p=0.500)
Nivel Central (Bogotá D.C)	-						
Total Intervendidos - Controles	4.3	3.8	67%	60%	33%	40%	(p=0.844)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



La percepción sobre la implementación de manera completa de la capacidad (5,0) de acceso a los archivos se refiere en los departamentos de Putumayo, Córdoba y Caquetá. Esta percepción contrasta con la de Magdalena y Sucre en donde consideran que la evidencia de esta capacidad es anecdótica (2,8).

Los funcionarios de la Fiscalía del Departamento de la Guajira afirmaron que se cuenta con un archivo grande sobre el tema a contrario sensu de los funcionarios de la Fiscalía de Medellín quienes sostuvieron que los archivos atinentes a Justicia y Paz son de difícil acceso por la reserva sumarial.

Vale resaltar que sólo los funcionarios de la Fiscalía y Medicina legal tienen clave para acceder al sistema y los funcionarios de otras entidades no pueden acceder a dichas bases. Excepcionalmente se han ofrecido claves a las defensorías regionales dentro del marco del Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas, pero según sostienen funcionarios de la Defensoría de Nariño esto no ha sido cumplido.

### 7.3.3 Porcentaje de funcionarios de las dependencias encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz capacitados para la sistematización y conservación de archivos

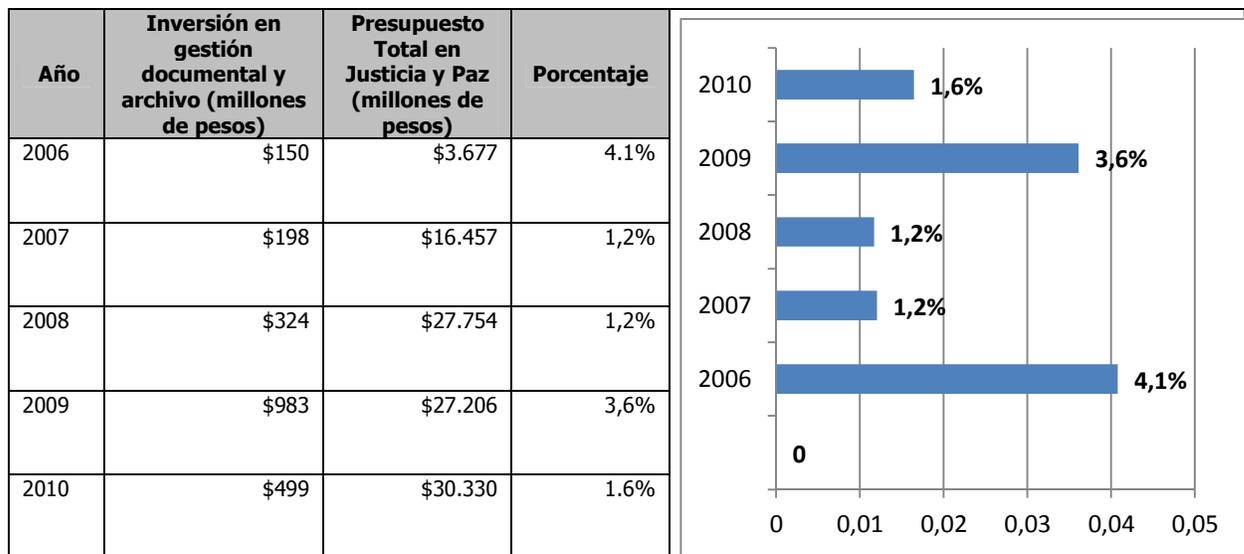
Rótulos de fila	Total encuestados	Capacitados en Sistematización y conservación de archivos	
		No.	%
Córdoba	9	7	77,8%
Sucre	7	4	57,1%
Cauca	8	3	37,5%
Caquetá	6	2	33,3%
Magdalena	9	3	33,3%
Nariño	10	3	30,0%
Putumayo	11	2	18,2%
Antioquia	24	4	16,7%
La Guajira	6	1	16,7%
Bogotá D.C	21	2	9,5%
Santander	13		0,0%
<b>Total general</b>	<b>124</b>	<b>31</b>	<b>25,0%</b>

En términos generales la capacitación de los funcionarios en relación con sistematización y conservación de archivos es muy reducida, esta presenta uno de los porcentajes más bajos dentro de los temas de capacitación estudiados con un porcentaje del 25%; la región de Córdoba es la que presenta el mayor porcentaje con un 77%, mientras que el más bajo se presenta a nivel central (Bogotá) con el 9.5%, Santander no registra datos. Cuatro de los departamentos presentan un porcentaje de alrededor del 30%, Caquetá, Cauca, Magdalena y Nariño. A nivel central y en el departamento de Santander se argumenta que estos aspectos no están dentro de sus funciones, es decir que no les corresponde el conocer de la sistematización y conservación de archivos.

### 7.3.4 Inversión en gestión documental y archivo en las entidades encargadas de la implementación de la Ley de Justicia y Paz como proporción del presupuesto total en Justicia y Paz

Dos de las entidades con responsabilidades en la ejecución de la Ley de Justicia y Paz reportan información relacionada con inversión en gestión documental: la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación. Invertir en gestión documental es de vital importancia cuando se trata de contar con información oportuna, de fácil acceso para los usuarios, agilizar los trámites y garantizar el derecho a la información por parte de los ciudadanos, entre otros aspectos. La información utilizada en el cálculo del indicador es la reportada en el sistema SPI, del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) administrado por el Departamento Nacional de Planeación.

**Tabla 59. Inversión en gestión documental y archivo en las entidades encargadas de la implementación de la Ley de Justicia y Paz como proporción del presupuesto total en Justicia y Paz**



Uno de los proyectos aparece bajo el nombre, "Adecuación e implementación de un sistema de gestión documental a nivel nacional", ejecutado por la FGN desde el año 2000 con recursos provenientes del Ministerio del Interior y de Justicia. El otro proyecto que lo inicia la Defensoría del Pueblo en 2008, figura en el BPIN como "Implementación del Sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo capitales de departamento y seccionales a nivel nacional".

El mayor peso de la gestión documental en el gasto total en Justicia y Paz se registra en 2006, sin embargo cabe destacar que ese constituye el año en que se inician las labores encaminadas hacia la puesta en marcha de la Ley y que por tanto, el monto total

ejecutado es relativamente bajo. La evolución del indicador deja entrever que 2009 constituye un año atípico y, es así porque es en ese año donde se lleva a cabo el grueso de la inversión del proyecto de la Fiscalía, alrededor del 54% del total incurrido entre 2006 y 2010. La mayor inversión de la Defensoría en gestión documental tiene lugar en 2010, el 56,2% de la realizada en los 3 años de ejecución del proyecto.

## **7.4 RESULTADO 2, ESTRATEGIA 4: Sistemas de información fortalecidos y ampliados, en particular, el sistema de la estrategia integral de persecución penal de la FGN**

### **7.4.1 Nivel de cobertura, efectividad y desempeño de los sistemas de información que soportan la implementación de los procesos relacionados con Justicia y Paz**

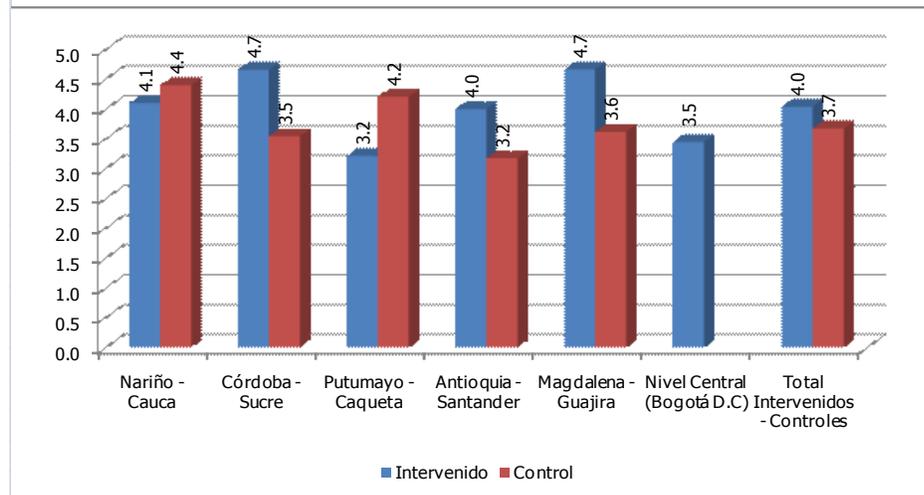
Se indagó sobre la existencia y el conocimiento que tienen los funcionarios respecto de los sistemas de información que soportan la implementación de los procesos relacionados con justicia y paz. En caso de existencia, se valoró la percepción que tienen los funcionarios sobre su desempeño y funcionalidad a partir de los siguientes criterios: si el sistema contribuye de forma efectiva al desarrollo de las funciones y cumplimiento de metas establecidas para las entidades; si cuenta con cobertura nacional, regional y provincial; si cuenta con interfaces de fácil manejo para todos los usuarios, requerimientos de privacidad, confidencialidad, el nivel de seguridad, la disponibilidad, confiabilidad y oportunidad de la información que almacena, entre otros aspectos.

Del total de funcionarios entrevistados sobre este aspecto (127 a nivel de coordinación y de ejecución), el 87% manifestó tener conocimiento sobre la existencia de sistemas de información que soportan la implementación de Justicia y Paz, que considera en general una capacidad parcialmente desarrollada (3,8), aunque, más de la mitad de las regiones considera que los sistemas de información existentes tienen buen nivel de cobertura, efectividad y desempeño. Vale la pena aclarar sin embargo que los sistemas de información mencionados y sobre los cuales se hizo la valoración fueron: el SIJYP (Fiscalía), el SINEI, y sobre nuevos desarrollos que están en proceso de implementación (SIJYP), SIRDEC y CUVI (en el CTI). En la Defensoría se hace referencia a un sistema de información pero no se especifica cuál, en la justificación aportada por los funcionarios se hace referencia al "cuadro de colores" que utilizan los defensores públicos y las duplas psicojurídicas donde registran información, pero que en realidad se trata de un formato en Excel de manejo muy sencillo y que no discrimina información y en sí no puede considerarse como un sistema de información.

**Tabla 60. Nivel de cobertura, efectividad y desempeño de los sistemas de información que soportan la implementación de los procesos relacionados con Justicia y Paz por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.1	4.4	88%	86%	13%	14%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	4.7	3.5	100%	100%	0%	0%	(p=0.007)
Putumayo - Caquetá	3.2	4.2	82%	100%	18%	0%	(p=0.307)
Antioquia - Santander	4.0	3.2	100%	100%	0%	0%	(p=0.019)
Magdalena - Guajira	4.7	3.6	57%	60%	43%	40%	(p=0.747)
Nivel Central (Bogotá D.C.)	3.5		100%		0%		
Total Intervenidos - Control	4.0	3.7	90%	92%	10%	8%	(p=0.277)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En este punto, la cobertura y el desempeño de los sistemas de información sufre las consecuencias de la centralización de la información pues la totalidad de las regionales sólo cuentan con la información de sus propios departamentos la cual envían al nivel central para alimentar una base nacional. Como se mencionó, esta información se maneja de manera muy rudimentaria y, por tanto, no está desagregada en variables diferenciales, de nivel económico, de tipos de delitos, entre otros.

#### **7.4.2 Presupuesto anual orientado al fortalecimiento de sistemas de información como proporción del presupuesto total de la entidad**

El logro a cabalidad de los objetivos y la toma de decisiones implica disponer de sistemas de información. Éstos, permiten contar con datos actualizados, proveer información en menor tiempo, agilizar la toma de decisiones, y mejorar las posibilidades de intercambio

de resultados o de información entre diferentes dependencias e instituciones. En síntesis, los sistemas de información impregnan eficiencia a los procesos.

Si bien es cierto, Justicia y Paz ha perfilado su propio sistema de información mediante el cual se posibilitará el intercambio interinstitucional, su construcción, conforme al informe del Grupo Permanente de Trabajo – EPU<sup>30</sup>, a septiembre de 2010 solo había avanzado en un 25% y funcionaría parcialmente luego del período de pruebas. En ese contexto, el avance en los sistemas de información al interior de cada institución involucrada en el desarrollo de la Ley 975, no solamente permitiría cubrir parcialmente algunos vacíos mientras se consolida el sistema de información de Justicia y Paz, sino que igualmente capacitará la entidad para el momento en que ese se ponga en marcha. Se presenta entonces, un indicador bajo el cual se evalúa el presupuesto destinado a la inversión en sistemas de información.

En sus informes de ejecución presupuestal, la FGN da cuenta detallada de los recursos destinados a inversión en sistemas de información. No ocurre lo mismo con el resto de entidades. Los proyectos de la Fiscalía considerados corresponden a “Dotación y adecuación de sistemas que consoliden la información de la gestión judicial” y “Ampliación mejoramiento y renovación de la infraestructura informática de la FGN”, cuya información se toma a partir del año 2006. La revisión de los proyectos de inversión en el BPIN solo permite inferior información relacionada con la Procuraduría General de la Nación. Esta información corresponde al proyecto “Sistematización de la Procuraduría General región Bogotá D.C.”, iniciado también en 2006.

**Tabla 61. Presupuesto anual orientado al fortalecimiento de sistemas de información como proporción del presupuesto total de la entidad**

Entidad	Ítem	2006	2007	2008	2009	2010
FGN	Presupuesto sistemas de información (millones de pesos)	\$7.479	\$22.290	\$24.959	\$23.439	\$29.857
	Presupuesto total FGN (millones de pesos)	\$833.897	\$947.599	\$1.094.298	1.250.464	1.325.960
	Proporción	0,90%	2,35%	2,28%	1,87%	2,25%
PGN	Presupuesto sistemas de información (millones de pesos)	\$611	\$1.220	\$581	\$1.487	\$1.626
	Presupuesto total PGN (millones de pesos)	\$234.987	\$262.692	\$270.243	\$299.489	\$315.758
	Proporción	0,26%	0,46%	0,21%	0,50%	0,52%

La información en la tabla anterior da cuenta del peso del presupuesto anual orientado al fortalecimiento de sistemas de información en el presupuesto total de la Fiscalía, y cómo éste supera la inversión detallada respecto de la Procuraduría General de la Nación.

<sup>30</sup>. El grupo está integrado por funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Programa Presidencial de DDHH y DIH. EP, o Examen Periódico Universal, es un mecanismo de la ONU para estudiar sistemáticamente la actuación en materia de derechos humanos en todos los países.

---

Mientras que para la Fiscalía, el fortalecimiento a sistemas de información lograría captar algo más del 2% del presupuesto de la entidad, en lo que refiere a la PGN, el porcentaje apenas alcanza medio punto porcentual. Durante 2008, la Procuraduría solo ejecuta alrededor de un 11,6% del presupuesto anual del proyecto, lo que explica la caída del indicador a prácticamente la mitad del valor correspondiente al año anterior.

## **7.5 RESULTADO 2, ESTRATEGIA 5: Impuso y asesoría a la elaboración de propuestas de reformas institucionales y otras medidas de fortalecimiento institucional, construcción de la paz y promoción de la convivencia**

### **7.5.1 Propuestas o iniciativas puestas en consideración del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz (CIJP)**

Respecto del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia es quien ejerce la secretaría técnica y es presidido directamente por el Ministro. La secretaría técnica tiene como función liderar los temas y presidir las discusiones, en especial focalizando los puntos más importantes en materia de coordinación interinstitucional.

Los funcionarios entrevistados plantean que éste no es un escenario fácil en donde se logren establecer líneas de coordinación en todos los temas. Sin embargo, consideran que a través de este espacio para el diálogo entre las instituciones se han logrado concertar los términos en que deben aplicarse algunos decretos que han permitido actuar de manera coordinada en temas como restitución de tierras, reparación y protección a víctimas y testigos.

Debe tenerse en cuenta, que algunos funcionarios de alto nivel coincidieron en afirmar que éste es un escenario complejo teniendo en cuenta el nivel de dirección que tiene la oficina que ejerce la secretaría técnica, es decir, la Dirección de Justicia Transicional. A pesar de los esfuerzos de esa dirección, jerárquicamente hace falta mayor compromiso. Por eso, el manejo de la política no es claro y se hace muy difícil establecer políticas realmente efectivas, de alto nivel, que vinculen a las instituciones.

El Ministerio del interior y de Justicia indica que a través del Comité Interinstitucional se ha discutido, puesto a consideración y también elaborado la Ley de Víctimas, el Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV) que determina las políticas que se deben seguir en este particular, en el Modelo de Política Pública de Mujeres y Tierra y en la Ley de Tierras. También lo relacionado con el Decreto de Protección a Víctimas y Testigos.

Otro tema que se trabajó en el comité y se sacó adelante fue la reforma institucional del propio comité, donde se logró la reorganización del modelo de funcionamiento del CIJP mediante la creación de Subcomités regionales y temáticos. También se han logrado

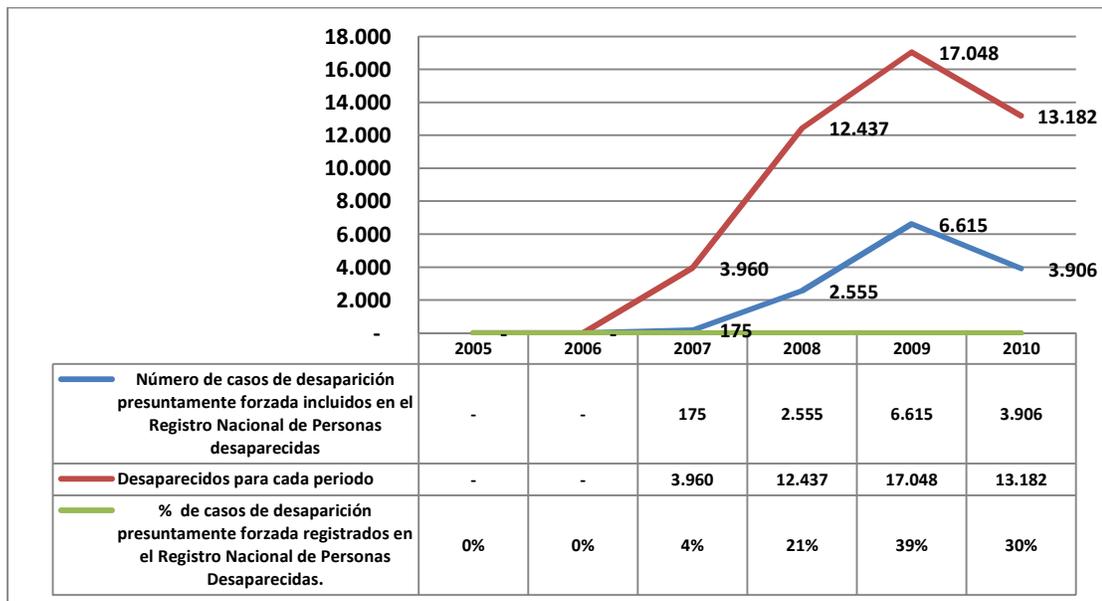
consensos dentro del CIJP, respecto del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz que es el SIIJYP.

## 7.6 RESULTADO 2, ESTRATEGIA 6: Impulso al Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

### 7.6.1 Porcentaje de casos de desaparición presuntamente forzada registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas

La desaparición forzada es uno de los fenómenos o delitos de lesa humanidad que ha afectado a la población colombiana durante varias décadas; en el contexto del conflicto armado se han realizado esfuerzos para frenar este hecho que va en contra de las garantías individuales que se deben preservar. En la gráfica siguiente, se describe el comportamiento de las personas reportadas como desaparecidas de manera forzosa y las que presuntamente han adquirido esta condición. Se encuentra una tendencia de crecimiento anual desde el año 2007 hasta el 2009, mientras que en 2010 las cifras disminuyen.

**Gráfica 25. Casos de Desaparición y de Desapariciones de casos Presuntamente Forzada Registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas**



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2011.

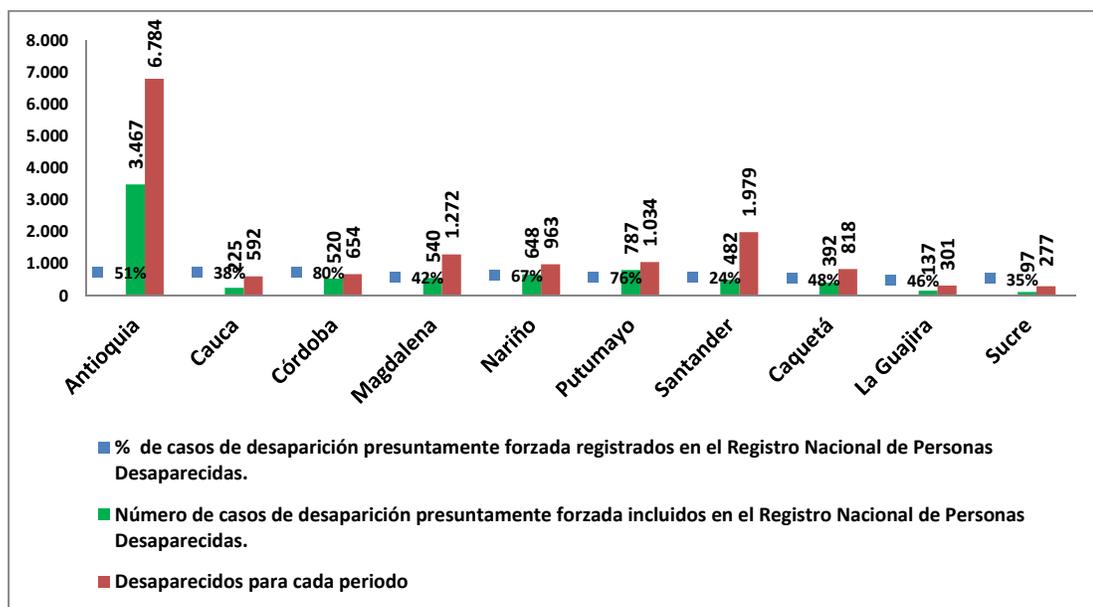
En la relación de los casos de desaparición forzada registrados con el total de desaparecidos reportados se evidencia para el año 2009 el porcentaje más alto de registro, lo cual es indicativo del mayor esfuerzo institucional realizado frente a la actualización del Sistema de Información (SIRDEC). No así para el año 2010, donde a

pesar de disminuir el número de desaparecidos reportados, el porcentaje de registro también disminuyó. Cabe anotar que para el año 2009 la CNBPD contó con el apoyo de diferentes organismos de cooperación y particularmente frente al registro de información de desaparecidos, con el apoyo del programa de Fortalecimiento a la Justicia del PNUD. También, como lo reportaron los funcionarios entrevistados sobre este aspecto, los datos reflejan la mayor articulación y coordinación entre las diferentes entidades que hacen parte de la CNBPD.

Por otro lado, las cifras crecientes en el número de desaparecidos, siguen siendo una muestra de la situación de seguridad/inseguridad que aún se vive en varias zonas del país. La disminución en el año 2010 en el número de personas reportadas como desaparecidas puede deberse a la implementación del mecanismo de búsqueda urgente que de manera progresiva se viene haciendo con cierta efectividad en algunas zonas del país, como ya se describió anteriormente.

El comportamiento a nivel departamental y teniendo en cuenta las cifras acumuladas del 2007 al 2010, muestra que, como ocurre con muchos otros aspectos estudiados, es en Antioquia donde se encuentra el mayor número a nivel de reporte y de registro respecto a los demás departamentos. Ahora bien, si se tiene en cuenta la relación entre el reporte y el registro de desaparecidos, es mayor el porcentaje en los Departamentos de Córdoba (80%), Putumayo (76%) y Nariño (67%), mientras que las más bajas son en Santander, Sucre y Cauca.

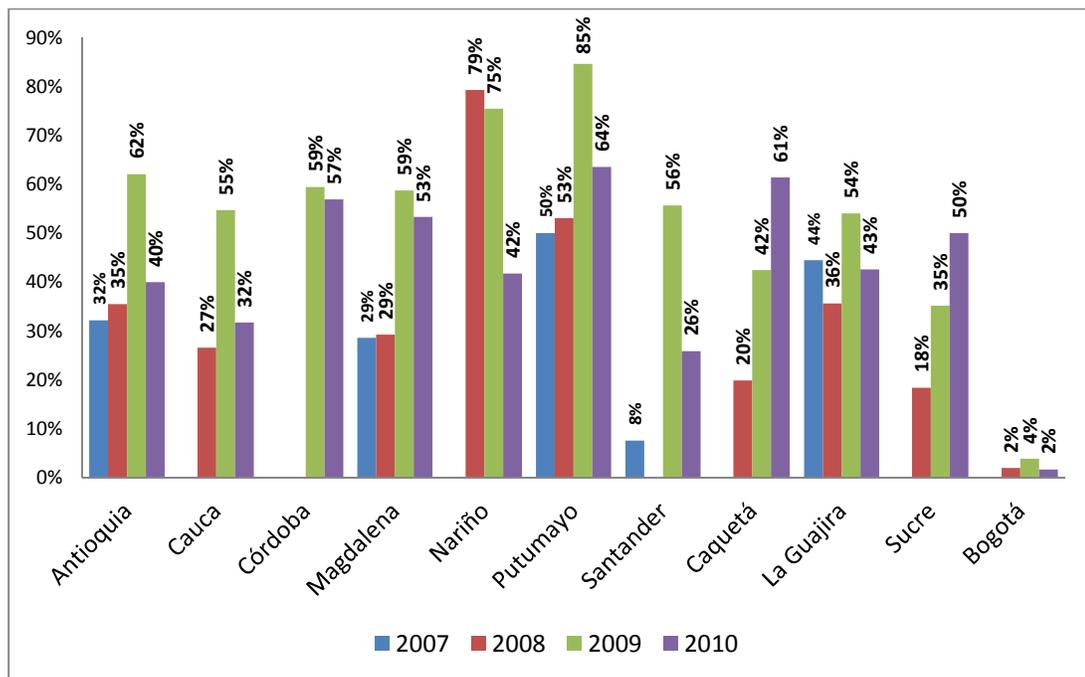
**Gráfica 26. Casos de Desaparición Presuntamente Forzada reportados y casos registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas por departamento**



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2011.

Al analizar el comportamiento por año para cada uno de los departamentos, se encuentra que de los casos de desaparición presuntamente forzada muestra su mayor dinámica en el 2009 para los departamentos del Putumayo, Magdalena y Córdoba, obteniendo porcentajes del 85% para el primero y alrededor del 60% para los dos restantes, tal como se evidencia en la gráfica siguiente. Los años de menor dinámica son el 2008 y el 2007 en departamentos como Santander, Antioquia y la Guajira.

**Gráfica 27. Porcentaje de Casos de Desaparición Presuntamente Forzada Registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas Departamental**



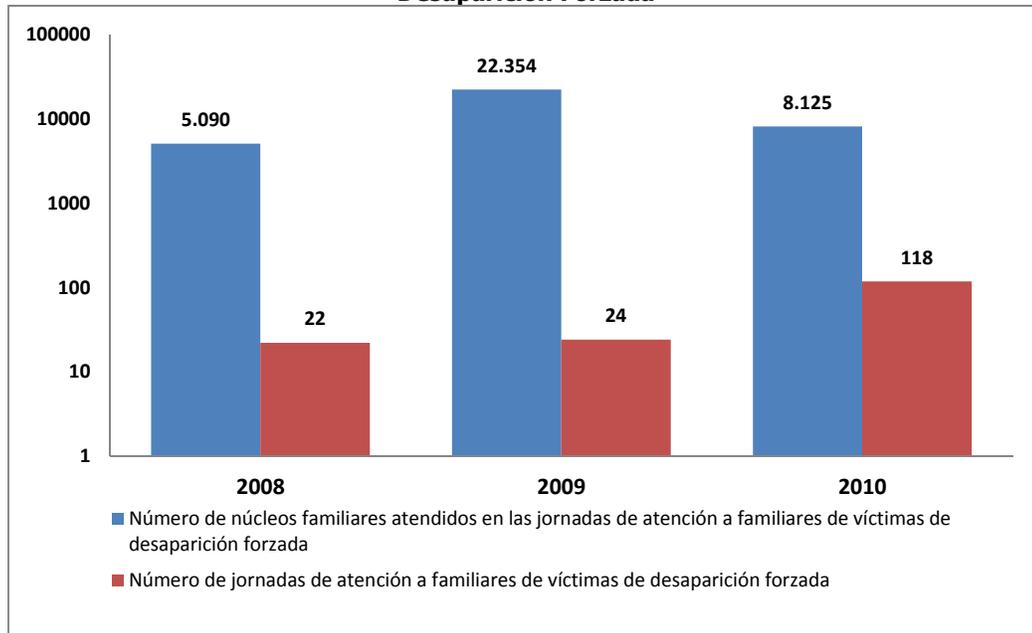
Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2011.

### 7.6.2 Familiares atendidos por jornada de atención a familiares de víctimas de desaparición forzada

Dada la magnitud de personas desaparecidas forzadamente, el número de cadáveres encontrados en las fosas exhumadas en el contexto de Justicia y Paz y la necesidad de reparar integralmente a las víctimas, la Fiscalía General de la Nación ha desarrollado jornadas de atención especiales a las víctimas de estos hechos convirtiéndose en un espacio propicio para la exhibición de los hallazgos obtenidos en diligencias de exhumación, facilitar la obtención de información que conlleve a la identificación indiciaria y a la determinación de circunstancias de modo, tiempo y lugar de cómo se produjo el hecho; además se realiza la toma de muestras de ADN para la identificación de cadáveres encontrados y de esta manera consolidar el banco genético que lidera esta institución.

En la siguiente gráfica, se señala que desde el 2008, año en que se comenzaron a implementar estas jornadas y a corte de 2010 se habían efectuado 164, el grado de éxito que ha tenido esta estrategia para ayudar a la identificación de los cuerpos y terminar con el padecimiento de las víctimas parece repercutir en el número de jornadas que se ha venido incrementando y en especial para el año 2010.

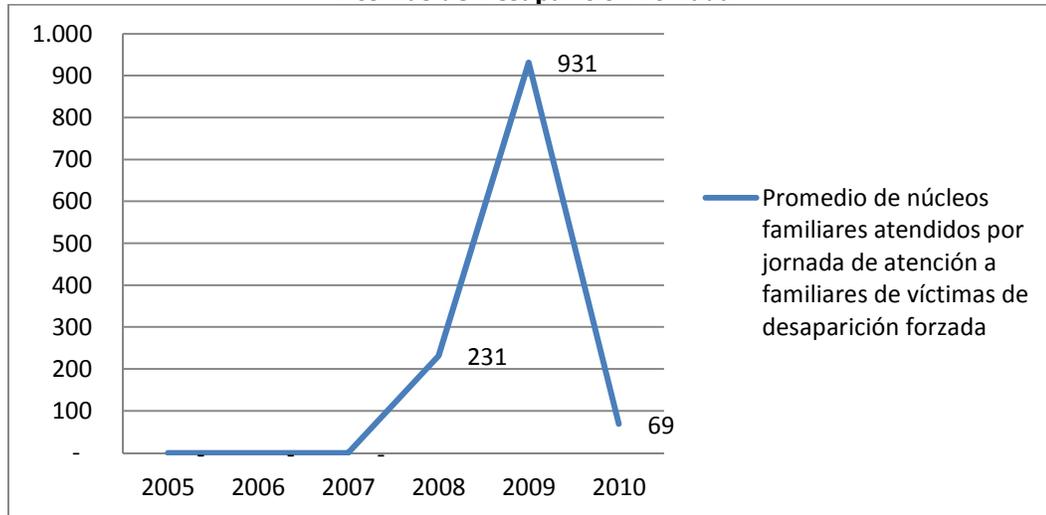
**Gráfica 28. Núcleos Familiares Atendidos por Jornada de Atención a Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

Este hecho de la baja participación de los núcleos familiares en las jornadas especiales para víctimas de desplazamiento forzado como se observa en la gráfica siguiente, en la que señala que el tope máximo se logró en el 2009 en las jornadas de que se realizaron en departamentos como Nariño, Cauca, Putumayo y Santander, cubriendo la zona sur del país y que tiene altos índices de hechos cometidos por los grupos armados al margen de la ley y por ello se puede manifestar el promedio que se observa para este año.

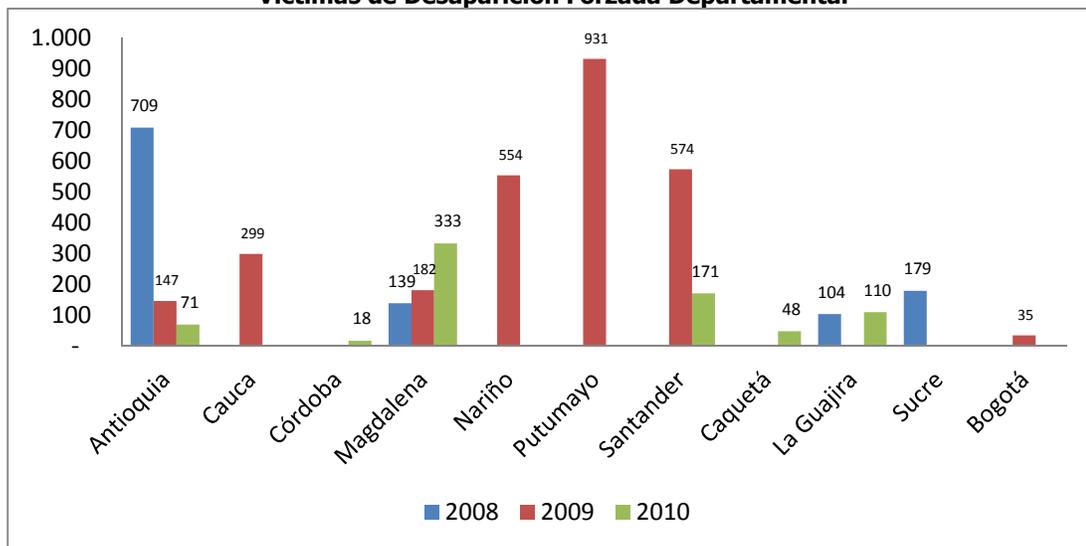
**Gráfica 29. Promedio de Núcleos Familiares Atendidos por Jornada de Atención a Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

A nivel departamental las zonas que tuvieron mayor afluencia es el putumayo en el 2009, seguido por Antioquia en el 2008, regiones que han tenido gran presencia de grupos armados y en especial de los postulados en el proceso de Justicia y Paz. Además, considerando los actos de entrega de cadáveres a familiares, son estos dos departamentos los que presentan un alto porcentaje de participación, señalando lo fructíferas de estas jornadas como mecanismo que permite este tipo de diligencias, las cuales representan un acto de reparación para las víctimas.

**Gráfica 30. Promedio de Núcleos Familiares Atendidos por Jornada de Atención a Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada Departamental**



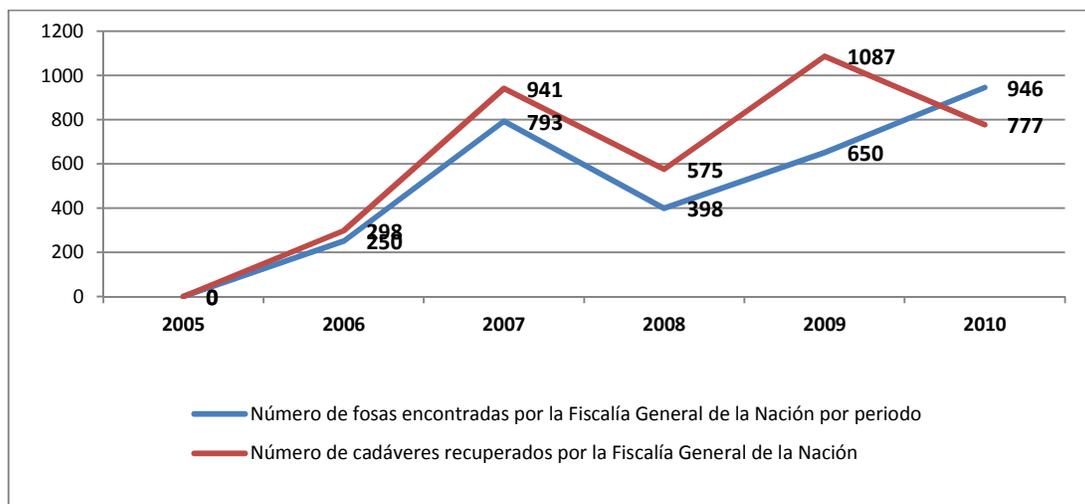
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010.

### 7.6.3 Porcentaje de cadáveres recuperados por fosa en procesos de Justicia y Paz

Este proceso se abastece de la información de los postulados, de los familiares de las víctimas, la comunidad, los privados de la libertad e informantes, que a través de las versiones libres, las jornadas de atención, confesiones para rebajas de penas y beneficios económicos, suministran información para el hallazgo de fosas, la identificación de cuerpos y la ubicación de los familiares de las víctimas.

En la grafica siguiente, se observa que los mecanismos que se describieron han logrado mantener una cierta tendencia en la relación de los cuerpos encontrados por fosa, solo se destaca un descenso para el 2009, esto se puede deber al hecho que en el 2008 el número de versiones libres se redujeron y este es uno de los principales medio sobre los cuales se conoce la verdad sobre la ubicación de muchos desaparecidos y como la exhumación requiere de una logística previa el efecto de la disminución de confesiones se manifestó de forma rezagada hasta el 2009.

**Gráfica 31. Fosas encontradas y cadáveres Recuperados por Fosa en Procesos de Justicia y Paz**



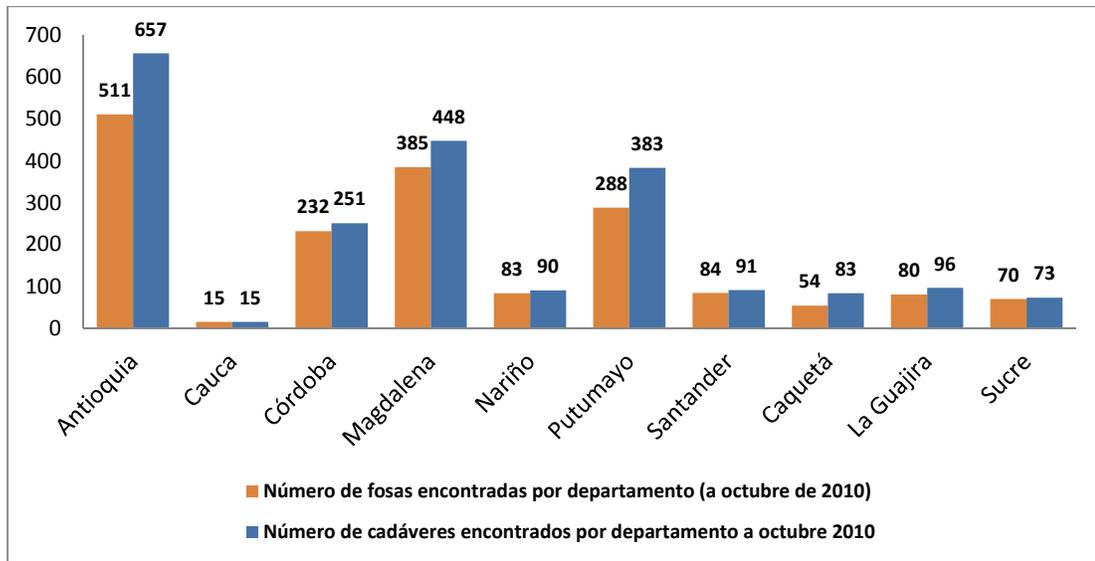
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010 y matrices de Justicia y Paz a Octubre de 2010.

A nivel Departamental, como se observa en el gráfico siguiente, es en los departamentos de Antioquia, Magdalena, Putumayo y Córdoba donde, en su orden, se reporta el mayor número de fosas encontradas y cadáveres recuperados.

Respecto al total de cadáveres recuperados en todo el país para el periodo estudiado, Antioquia tiene una participación del 18%, Magdalena el 12%, Putumayo el 10% y Córdoba el 7%. El resto de departamentos estudiados tiene un 2% de participación con excepción de Cauca que es inferior al 1%. Esta participación está asociada al número de fosas que han sido exhumadas en cada región, cuya ubicación depende entre otros

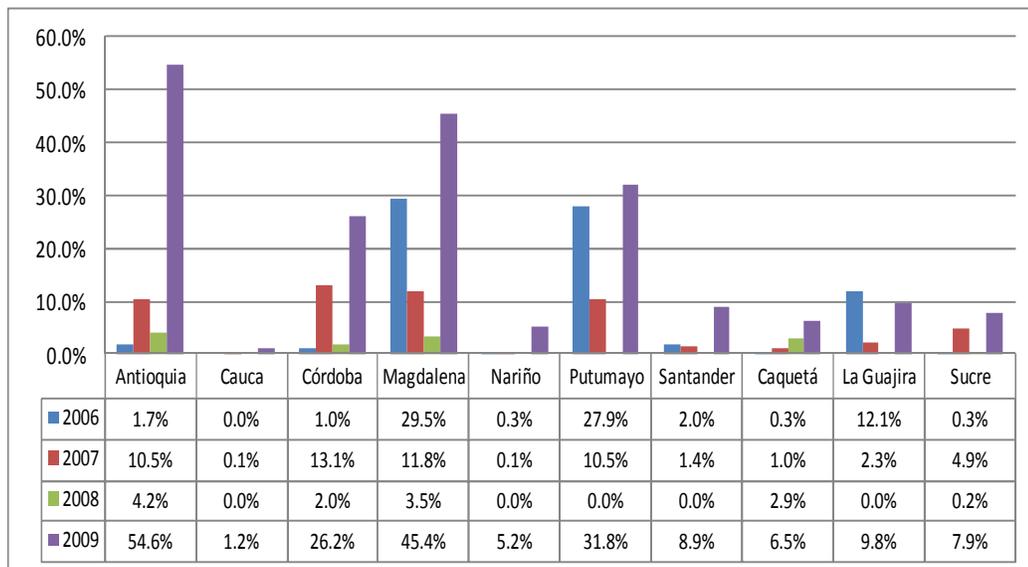
factores, de la declaración de postulados y/o víctimas sobre los sitios y de las condiciones del conflicto en el territorio que permiten o no el desarrollo de estas actividades.

**Gráfica 32. Fosas encontradas y cadáveres Recuperados por Fosa en Procesos de Justicia y Paz por departamento (a octubre de 2010)**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010 y matrices de Justicia y Paz a Octubre de 2010.

**Gráfica 33. Porcentaje de Cadáveres Recuperados por Fosa en Procesos de Justicia y Paz por departamento por año**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de gestión 2005 – 2010, Matrices CIJP.

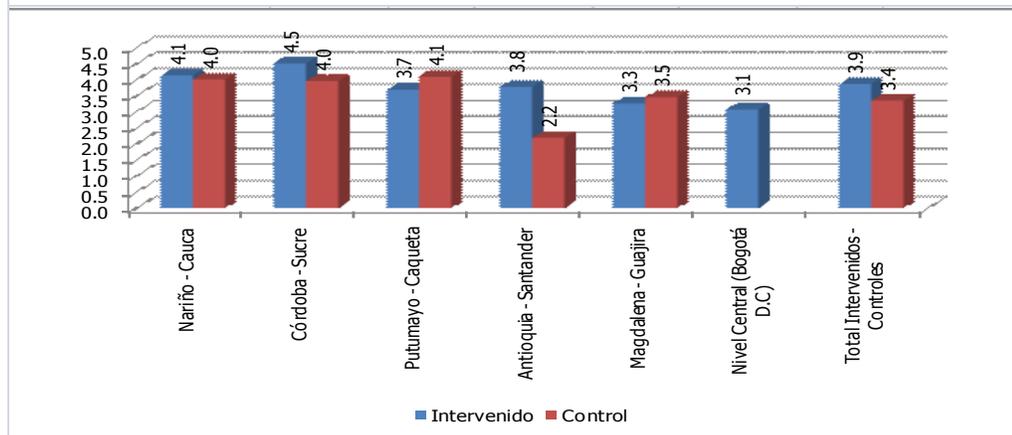
### 7.6.4 Nivel de apropiación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD)

Se indagó entre los funcionarios si conocían el PNBPD y la capacidad de apropiación sobre el mismo. Del total de funcionarios indagados sobre este aspecto (129), el 78% dio cuenta del nivel de apropiación. El 12% informa que no aplica; es decir que dentro de las competencias no está el conocer dicho programa y el 11% manifestó no tener conocimiento. De los aspectos valorados en la apropiación comportan “como puerta de entrada” el conocimiento, por lo que este hallazgo también muestra brecha que existe en este aspecto. El desconocimiento más alto se registra en Antioquia y Putumayo. Además del nivel central. Los aspectos constitutivos de la capacidad, indagados para quienes refirieron conocer el plan, si al interior de la institución se realizan campañas de divulgación del Plan; si los funcionarios en la entidad lo conocen, y si están al tanto de sus mecanismos, etapas, trámites, si se suministra información oportuna, si han recibido denuncias, quejas o solicitudes, y si han activado mecanismos. En general, se encuentra que, la capacidad está parcialmente desarrollada. Los mayores índices de apropiación están en Córdoba y Nariño seguidos de Caquetá y Cauca. Los niveles más bajos de apropiación se registraron en Santander.

**Tabla 62. Nivel de apropiación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD) por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.1	4.0	100%	100%	0%	0%	(p=0.228)
Córdoba - Sucre	4.5	4.0	88%	100%	13%	0%	(p=0.054)
Putumayo - Caqueta	3.7	4.1	73%	100%	27%	0%	(p=0.695)
Antioquia - Santander	3.8	2.2	73%	85%	27%	15%	(p=0.032)
Magdalena - Guajira	3.3	3.5	88%	83%	13%	17%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.1		68%			32%	
Total Intervenido - Controles	3.9	3.4	81%	92%	19%	8%	(p=0.19)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



## ► **Análisis por Departamento**

**Nariño:** El nivel de apropiación es alto y falta poco para que sea completo. Esto se debe a la multiplicidad de mecanismos que se utilizan en la divulgación. La Defensoría Regional del Pueblo expuso a partir de su dupla psicojurídica los mecanismos que se tienen como son dupla la mesa de trabajo con los actores de la desaparición forzada de acuerdo con la Ley 791 de 2005 aunque señalaron que sí bien el plan se conoce mucho a nivel nacional a nivel regional no ha tenido la misma difusión, por su parte, el Instituto de Medicina Legal señaló que se hace búsqueda a través de SIRDEC que es el Sistema Nacional y se tiene comunicación permanente con el área de antropología del nivel central para saber sobre el reconocimiento de los cuerpos hallados pues en Nariño no hay antropólogo forense, en cuanto a la Fiscalía de Justicia y Paz también hace uso de carteleras de personas desaparecidas y aplica el mecanismo de búsqueda urgente, la Fiscalía cuenta con la Publicación Huellas en la que aparecen fotografías de ropa de personas desaparecidas a fin de que algún familiar o conocido pueda identificarlas, finalmente en el muestreo que se tomó en el municipio de Tumaco que pertenece al departamento de Nariño se encontró que no se cuenta con los medios económicos para hacer las campañas.

**Cauca:** El nivel de apropiación es alto. La CNNR se vale de correos y páginas web, En las Unidades Satélites de Investigación de CTI hay tres personas encargadas del tema una de ellas en tema específico de búsqueda NNs. (CTI), Medicina Legal usa circulares, folletos y plegables para buscar personas desaparecidas, finalmente, la Fiscalía de Justicia y Paz dijo que el tema no era de su competencia.

**Córdoba:** El nivel de apropiación es alto y es poco lo que falta para que sea completo. Esto como resultado de los procesos de divulgación la Defensoría Regional, los convenios que se tienen con los fiscales de exhumación, asimismo, los procuradores se valen de afiches y de anuncios televisivos.

**Sucre:** el nivel de apropiación es parcial. En este departamento el Instituto de Medicina Legal hace seguimiento a través del SIRDEC, el CNNR da Atención psicosocial a los afectados y la Fiscalía orienta a las personas que tienen familiares desaparecidos, la Defensoría no tiene ningún mecanismo de promoción del plan lo cual es bastante diciente.

**Putumayo:** El nivel de apropiación es parcial. El Instituto de Medicina Legal utiliza el SIRDEC que es el sistema nacional, en cuanto a la Procuraduría usa oficios, circulares y memorandos y el CNNR sostuvo que no cuenta con personas calificadas para hacer seguimiento a los casos de personas desaparecidas.

**Caquetá:** El nivel de apropiación es alto, aunque falta poco para que sea completo. Para el fortalecimiento de las estrategias de divulgación las Unidades Satélites de Investigación del CTI realiza jornadas de víctimas en las cuales se les invita a la denuncia, por su parte, el Instituto de Medicina Legal cuenta con una página web, efectúa reuniones interinstitucionales y reparte volantes, finalmente la Defensoría Regional del Pueblo hace divulgación y promoción del plan.

**Antioquia:** El nivel de apropiación es parcial. Se manifiesta que para incentivar el conocimiento del mencionado plan las entidades como la Personería han recurrido a programas de televisión, un diplomado que se va a desarrollar este semestre, gestiones a favor de las víctimas y los familiares de las víctimas, prensa y otras herramientas publicitarias como afiches, plegables, boletines, entre otros, la Fiscalía utiliza también herramientas como divulgación en la página web, cartillas, las jornadas de desaparecidos, el formato único de desaparecidos y se hacen memorandos a nivel central para el manejo del tema. Adicionalmente, la Fiscalía tiene un convenio con Unidad de exhumaciones del CTI.

Santander: El nivel de apropiación es anecdótico. Los funcionarios de las instituciones entrevistadas mencionaron no conocer el plan.

**Magdalena:** el nivel de apropiación es parcial. La Fiscalía conoce el mecanismo pero no tiene la obligación de activarlo, la Defensoría cuenta con una experta en el tema y se ha hecho una marcha del silencio también se suministra información a los representantes de las organizaciones de víctimas.

**La Guajira:** el nivel de apropiación es parcial. Los mecanismos usados por las instituciones para divulgar el Plan: Medicina legal cuenta con oficios, memos y folletos, la Fiscalía usa afiches, cartillas y desarrolla capacitaciones, campañas de recolección de ADN pero hay entidades que no hacen ningún eco del plan como es el caso de la Procuraduría que no cuenta con ninguna campaña al día de hoy.

**Nivel Central (Bogotá, D.C.):** La apropiación está parcialmente desarrollada. Según sostuvo la CNRR la divulgación de este plan ha sido insuficiente y, entre las herramientas que se destacan para divulgar el Plan se destacan las brigadas que realiza la Defensoría del Pueblo.

### ► Análisis por Institución

Algunas entidades como las defensorías y las personerías manifestaron estar aún desorientadas en cuanto al proceso. Igualmente algunas procuradurías manifestaron no conocerlo. En general, consideran que son las fiscalías las que tienen la competencia principal.

**Tabla 63. Nivel de apropiación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD) por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	3.2
Defensoría del Pueblo	3.5
Fiscalía General de la Nación	3.8
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.1
Personería	2.8
Procuraduría General de la Nación	3.4
<b>Total general</b>	<b>3.6</b>

Estos supuestos sobre la competencia de activación se reflejan en las percepciones del nivel de apropiación por instituciones. En efecto, en Medicina legal (4,08) y Fiscalía (3,81) se perciben los más altos niveles de apropiación, mientras que los más bajos se registran en la personería y la CNRR.

Se han hecho campañas para que las entidades conozcan el PNBPD. En este sentido las defensorías y las personerías sostuvieron haber sido informadas de este programa en un proceso de articulación y de capacitación sobre el PNBPD, especialmente en el tópico del mecanismo de búsqueda urgente que puede ser activado por cualquier autoridad pública si se conoce que una persona lleva más de 72 horas desaparecidas.

Sin embargo, se evidencia en lo local un desconocimiento real de que cualquier autoridad pública puede activar este mecanismo. Los funcionarios no saben quien tiene realmente la competencia, generalmente, consideran que la competencia para activar dicho mecanismo la tienen los fiscales.

Las entidades señalaron entre los mecanismos para hacer conocer el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas carteleras, páginas web, correos, jornadas de víctimas, las reuniones interinstitucionales, periódicos, memorandos, seguimiento a través del SIRDEC, orientación a través de los funcionarios de la Fiscalía, campañas de recolección de ADN, a través de publicaciones como Huellas que contienen fotos de la ropa de personas desaparecidas, articulación entre el CTI y Medicina Legal, jornadas de desaparecidos, brigadas.

A pesar de estos mecanismos que se usan la percepción sobre la apropiación varía, Bogotá D.C. considera que hay poca divulgación del plan, la Guajira sostuvo que no hay campañas, en Nariño la percepción fue que el plan se conoce a nivel nacional pero no a nivel regional, en el Cauca se tienen 3 funcionarios dedicados a la búsqueda de personas desaparecidas y se cuenta con página web, Putumayo no cuenta con ninguna persona para la búsqueda de personas desaparecidas, en Córdoba se tienen convenios con el PNUD y en Sucre se hace búsqueda a través del SIRDEC. Así que los mecanismos varían entre regiones.

En lo que se refiere a las víctimas, los grupos focales reflejaron un desconocimiento del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas pues muchos de los representantes sostuvieron que lo desconocía en su totalidad de lo que se infiere que el Plan no ha sido lo suficientemente socializado con las víctimas del conflicto. Algunas entidades han hecho más eco del programa a través de afiches en las dependencias como son Medicina Legal y la CNRR.

Incluso, se evidenció a través de la aplicación de los instrumentos que incluso los funcionarios de las entidades como las defensorías regionales se sienten ajenos a este plan y lo asocian con las competencias de las fiscalías lo que es corroborado por el

desconocimiento sobre quién es la autoridad competente para activar el mecanismo de búsqueda urgente.

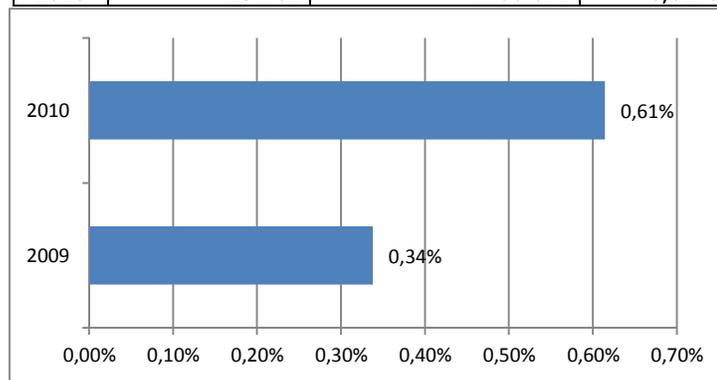
Curiosamente, el mecanismo se activa menos veces de las que se cree, en la Guajira sólo se ha activado una vez hace dos años, en Putumayo no se tiene estadística de cuántas veces se ha activado pero los funcionarios sostuvieron que se aplica solo ocasionalmente, en la Guajira la Fiscalía no tiene cifras.

### **7.6.5 Presupuesto asignado a la implementación del Plan Nacional de Búsqueda (PNBPD) en cada entidad relacionada como proporción del Presupuesto anual de entidades que conforman el sector justicia**

El Plan Nacional de Búsqueda ha sido elaborado por la CBPD y suscrito por las entidades responsables de la búsqueda e identificación de desaparecidos en febrero de 2007. Su objetivo es "encontrar con vida a las personas desaparecidas o entregar los cadáveres a sus familiares para que puedan desarrollar su proceso de duelo según sus costumbres y creencias"<sup>31</sup>. Para consolidar los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en el país, el Conpes 3590 de junio de 2009, propone un presupuesto que se ejecutará entre 2009 y 2014, se incluyen en la siguiente tabla los valores correspondientes al período 2009-2010.

**Tabla 64. Presupuesto asignado a la implementación del PNB como proporción del Presupuesto anual de entidades que conforman el sector justicia**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto asignado a PNB (millones de pesos)</b>	<b>Presupuesto anual sector justicia (millones de pesos)</b>	<b>Porcentaje</b>
2009	15.053	4.456.083	0,34%
2010	29.401	4.786.871	0,61%



De constituir una realidad, la ejecución del presupuesto asignado al PNB para los años 2009 y 2010, éste hubiese alcanzado a representar alrededor de 0,6% del presupuesto

<sup>31</sup>. Plan Nacional de Búsqueda, página 1.

total asignado al sector justicia en el último año. Los recursos incluidos en el Conpes para adelantar el Plan de Búsqueda serán ejecutados por el DAS, la DIJIN y Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, la FGN, y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Hasta el momento, el Plan ha avanzado en lo que concierne a su primera fase consistente en la implementación de un plan piloto en el departamento de Casanare.

#### **7.6.6 Gasto anual en la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD) en cada entidad por persona encontrada viva o muerta**

Una vez, el Plan Nacional de Búsqueda se encuentra en su fase inicial es decir, la ejecución del Plan Piloto en el departamento del Casanare, el cálculo del gasto por persona encontrada viva o muerta, es más bien hipotético. Se dispone de información sobre recursos presupuestados, pero no necesariamente esos han sido ejecutados y en ellos se incluye el desarrollo de actividades más allá de la primera fase, en la cual se encuentra el Plan. El PNB ha enfrentado problemas para financiarse y las actividades que se han llevado a cabo han contado con el apoyo de recursos de cooperación internacional. Consecuentemente, se propone reemplazar este indicador por uno en el cual se relacionen los casos identificados como proporción del número de cadáveres encontrados, calculado conforme avanza el PNB, una proporción que podría confrontarse con la resultante de la aplicación del proceso de Justicia y Paz.

En aras de ilustrar cómo funciona el indicador que apunta a medir la relación entre la proporción de casos identificados en el contexto del PNB y los de Justicia y Paz, se puede tomar el número de casos identificados a 2007, como proporción del número de necrodactilias procesadas (número de cadáveres) en la Primera Fase del PNB —  $21.214/35.500=0,598$ —, también a ese año<sup>32</sup>. Este valor (0,598) se expresará como proporción de la relación entre cadáveres encontrados a 2007 (941) y cuerpos con identificación indiciaria (400) en Justicia y Paz<sup>33</sup>. El valor de esta última relación es de 0.425. El valor del indicador de *relación de casos identificados en el contexto del PNB y los de Justicia y Paz* que se propone es de 1,406 (0,598/0,425), lo que significa que por cada tres cuerpos encontrado e identificados en la primera fase del PNB, se tienen 2 que comparten esa situación en Justicia y Paz.

<sup>32</sup>. La información ha sido tomada del Informe Instrumentos de Lucha contra la Desaparición Forzada publicado por la CNBPD en febrero de 2010, pp. 140.

<sup>33</sup>. Información publicada en el Informe de Gestión 2008-2009, pp. 65.

---

## **8 RESULTADO 3: APOYO A INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD PARA VÍCTIMAS Y TESTIGOS**

Respecto de la protección a víctimas y testigos de Justicia y Paz, en el estudio se identificó inicialmente si los funcionarios conocían o no el programa regulado por el Decreto 3570 de 2007, derogado posteriormente por el decreto Nacional 1737 de 2010. En total fueron indagados sobre este aspecto 66 funcionarios y servidores pertenecientes a la Fiscalía, la Defensoría, la Procuraduría y el Ministerio del Interior y de Justicia. De ellos, el 68% manifestó tener conocimiento sobre el decreto y sobre el programa, el 24% manifestó que dicho tema o programa no era competencia de la institución en la mayoría de los casos o competencia de su cargo. El 8% de los funcionarios manifestó que aunque consideran que la institución tendría competencias en el tema, desconocen el programa. Quienes refieren que no es de su competencia, en general aluden que dicho programa y concretamente el tema de protección a víctimas y testigos es competencia exclusiva de la Fiscalía General de la Nación y no identifican que sus propias instituciones tengan un rol que cumplir dentro de dicho programa.

Los indicadores definidos en relación con la protección a víctimas y testigos de Justicia y Paz tienen como propósito identificar la percepción que tienen los funcionarios sobre en qué medida las entidades encargadas de la Justicia Transicional tienen las capacidades para ofrecer protección y seguridad y a víctimas y testigos, si en la definición de los mecanismos de protección se cuenta con la aplicación del enfoque diferencial según las características de las víctimas (edad, género, grupo étnico) y el tipo de victimización; la percepción sobre la eficiencia de dichos mecanismos, la existencia y seguimiento de protocolos y la coherencia de los mismos, entre otros aspectos.

El mayor nivel de respuesta respecto a la percepción de la capacidad se obtuvo respecto a las acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar la protección a víctimas y testigos (68%), pero en la medida que los diferentes indicadores relacionados estaban asociados a aspectos específicos del programa, los funcionarios entrevistados aducían desconocimiento en relación con lo indagado o bien la no competencia directa en dichos aspectos por lo que se abstuvieron de dar su percepción al respecto.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la información recabada en este estudio, es decir relativo a las capacidades institucionales, se considera que el desconocimiento sobre aspectos esenciales de la justicia transicional y particularmente sobre el tema de protección a víctimas y testigos como un factor relacionado con las garantías de sus derechos a la no repetición, justifica la inclusión de estos hallazgos en el análisis. Vistos en su justa medida, en general respecto a la protección de víctimas y testigos y particularmente del programa y su decreto reglamentario, donde de forma directa o indirecta las diversas instituciones incluidas en el estudio tienen roles y competencias, el desconocimiento expresado por los funcionarios es de por sí una evidencia a considerar si de fortalecimiento de capacidades se trata.

---

## **8.1 RESULTADO 3. ESTRATEGIA 1: Fortalecimiento del Programa de Protección a Víctimas constituido mediante Decreto 1737 de 2010<sup>34</sup>**

### **8.1.1 Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar la protección de víctimas y testigos**

Para quienes informaron tener conocimiento respecto al programa de protección a víctimas y testigos, se indagó la percepción respecto al nivel en el cual la institución, en razón al mandato establecido en la política de justicia transicional puso en marcha diferentes tipos de acciones relacionadas con la protección a víctimas y testigos tales como: la creación de nuevas estructuras o dependencias; la redefinición de funciones o roles, el incremento de la planta de personal, la capacitación y formación del recurso humano, el mejoramiento de infraestructura, la gestión recursos propios y de cooperación para fortalecer sus capacidades; la generación de directrices y políticas internas, el diseño de planes programas, proyectos, la celebración de convenios o alianzas, el diseño de sistemas de información; la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación de los programas en curso. Dichas acciones dan cuenta del grado en el cual la entidad se dispone para asumir sus competencias y funciones para el cumplimiento de sus responsabilidades en el marco de la política, y de manera particular, en el marco del Decreto 1737 de 2010.

Es de precisar que el caso de la protección a víctimas y testigos la temática parece ser nueva entre los funcionarios, aunque la competencia directa corresponde a la Fiscalía que evalúa cada caso particular y establece el nivel de riesgo para la persona, otras entidades como la Procuraduría y Defensoría tienen la función de remitir casos.

En general, desde la perspectiva de quienes informaron sobre este aspecto, la capacidad de las entidades para poner en marcha acciones respecto a la protección a víctimas y testigos de acuerdo con su mandato, está parcialmente desarrollada.

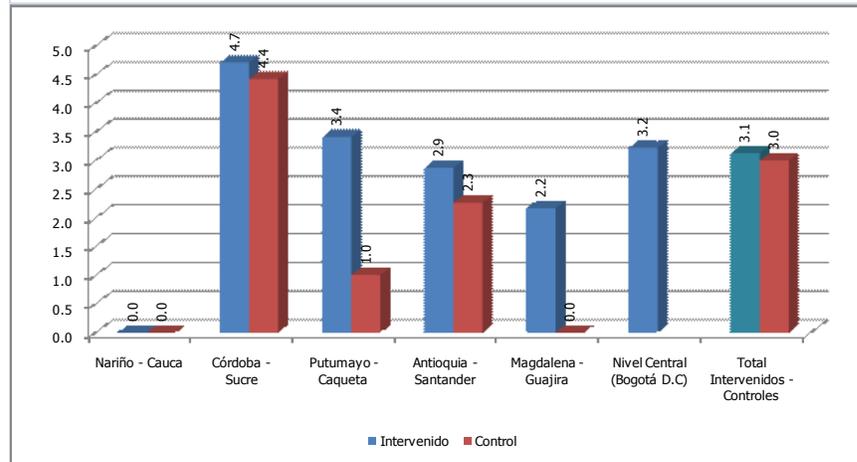
---

<sup>34</sup> . Que reformó el Decreto Decreto 3570 de 2007

**Tabla 65. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar la protección de víctimas y testigos por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	-	-	0.0%	0%	0%	0%	NA
Córdoba - Sucre	4.7	4.4	50%	100%	50%	0%	(p=0.286)
Putumayo - Caqueta	3.4	1.0	67%	100%	33%	0%	(p=0.286)
Antioquia - Santander	2.9	2.3	67%	7%	33%	29%	(p=1000)
Magdalena - Guajira	2.2	-	75%	0%	25%	100%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.2	-	72%	-	28%	-	
Total Intervendidos - Controles	3.1	3.0	65%	77%	35%	23%	(p=0.832)

- 1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada ( $= 5$ ).



A nivel regional, encontramos en Antioquia, y Santander una capacidad anecdótica; mientras en Putumayo se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada en Caquetá dicha capacidad no existe. En Magdalena se percibe que la capacidad es anecdótica en tanto que en la Guajira no se tiene información al respecto debido a que los funcionarios manifiestan no tener competencias en el tema.

Por el contrario, es en los departamentos de Córdoba y Sucre donde se percibe que la capacidad está desarrollada y que es poco lo que falta para que sea completa. Esto es en suma, que las entidades han desarrollado casi todas las acciones descritas para garantizar la protección y seguridad a víctimas y testigos. No obstante, es de tener en cuenta que en el departamento de Córdoba solamente el 50% de los funcionarios entrevistados dio cuenta de este aspecto, puesto que el 50% restante manifestó no conocer dicho programa. Particularmente son los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, quienes manifestaron que respecto al tema se viene trabajando en nueve municipios del departamento, siguiendo directrices del decreto 1737 de 2010, se ha creado y mejorado la infraestructura para la atención en Montería, se trabaja conjuntamente con la Policía

Nacional de manera articulada también se han gestionado acciones para recibir apoyo de organismos internacionales. Aunque no se han creado nuevos cargos en el Departamento de Córdoba si informan que este tema se ha fortalecido por la institución y los cargos creados operan en el nivel central.

No obstante, esta percepción se controvierte con la perspectiva que tienen las organizaciones de víctimas, quienes, desde los grupos focales en particular para estas dos regiones fueron enfáticas en hacer referencia a la inexistencia de medidas de protección para las víctimas, la implementación insuficiente de las mismas, la ausencia de un enfoque integral y diferencial de las medidas de protección en general. Cabe anotar sin embargo que esta percepción de las organizaciones de víctimas está marcada por una fuerte desconfianza en las instituciones del Estado y de hecho, se manifestó que, les produce inseguridad acercarse a ciertas entidades estatales a pedir servicios, información o solicitar la garantía de sus derechos, justamente en razón del temor y a la desconfianza.

Se evidencia además que en los departamentos en los cuales no se han consolidado la implementación del proceso de Justicia y Paz es donde se tiene una percepción de baja existencia de la capacidad para implementar acciones relacionadas con la protección de víctimas y testigos. Asimismo las percepciones regionales coinciden con una debilidad identificada en las entrevistas a profundidad realizadas a actores del orden nacional, según la cual, los trámites y la gerencia del programa de protección se encuentra en exceso centralizados en Bogotá. En esta ciudad que expresa la percepción del nivel nacional, se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada.

En lo que hace referencia a la discriminación del indicador por instituciones se evidencia que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación tiene la percepción más alta de que allí se han puesto en marcha acciones relacionadas con la protección a víctimas y testigos, estableciendo que la capacidad está instalada pero aunque no es completa. Mientras que el Consejo Superior de la Judicatura posee la percepción más baja, entendiéndose que no hay evidencia de la capacidad. Cabe anotar sin embargo que ninguna de las dos instituciones mencionadas tiene competencias directas en el programa de protección a víctimas y testigos que coordina el Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo con el Decreto 1737 de 2010, lo que haría suponer que, para el caso de la CNRR, es posible que esté implementando programas alternativos o que tenga claras las rutas de remisión institucional para que las víctimas acudan al programa de protección del Decreto.

**Tabla 66. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para garantizar la protección de víctimas y testigos por institución**

<b>Instituciones</b>	<b>Promedio Indicador</b>
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4.2
Procuraduría General de la Nación	3.3
Fiscalía General de la Nación	3.3
Defensoría del Pueblo	2.8
Consejo Superior de la Judicatura	1.7
<b>Total general</b>	<b>3.1</b>

---

Por su parte, entre las instituciones que de manera directa tienen la competencia, la Fiscalía General, tiene una percepción que la capacidad está parcialmente desarrollada lo mismo que la Procuraduría cuya función es de remisión. Por el contrario en Defensoría, que también cumple funciones de remisión en el proceso de atención y orientación, la percepción es que dentro de la entidad no se han puesto en marcha suficientes acciones relacionadas por lo que se hace referencia a una capacidad anecdótica.

### **8.1.2 Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para ofrecer protección y seguridad a las víctimas y testigos**

Se analiza en este indicador aspectos relacionados con la percepción que tienen los funcionarios sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad de las entidades para ofrecer protección y seguridad a víctimas y testigos enmarcadas. El 38% de los entrevistados<sup>35</sup> considera que este aspecto no puede ser respondido en razón a que la garantía de la protección a víctimas y testigos corresponde principalmente a la Fiscalía General de la Nación y no a la institución. El 14% informa no saber, aunque reconoce que la institución desempeña algún rol relativo al programa. Finalmente, solo el 38% calificó la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional. No se reportó información en Nariño, Cauca y la Guajira.

En lo que se refiere a la evaluación de las medidas de protección a víctimas y testigos dentro de la ley de Justicia y Paz, el indicador sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional es el que mayor calificación obtuvo para quienes informaron. En efecto, el promedio nacional asciende a 4,0 de lo que se podría colegir que existe la capacidad en términos generales pero ésta no es completa. Es decir, que del 38% de los entrevistados que dieron cuenta de la capacidad y pertinencia de la institución, considera que el diseño institucional del programa de protección a víctimas y testigos es adecuado y debe ser objeto de revisiones mínimas.

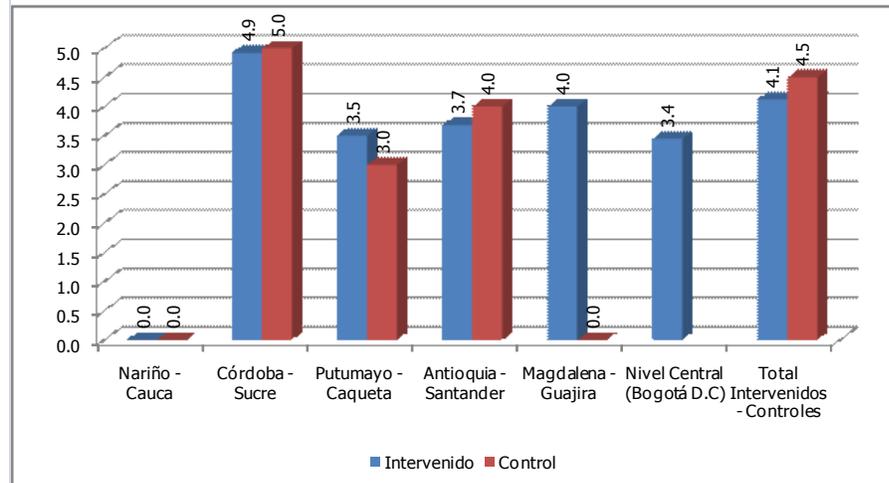
---

<sup>35</sup> . 66 funcionarios fueron indagados sobre este aspecto.

**Tabla 67. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para ofrecer protección y seguridad a las víctimas y testigos por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	-	-	0%	0%	0%	0%	NNA
Córdoba - Sucre	4.9	5.0	83%	100%	17%	0%	(p=0.6)
Putumayo - Caqueta	3.5	3.0	33%	100%	86%	0%	(p=0.429)
Antioquia - Santander	3.7	4.0	33%	4%	67%	67%	(p=1000)
Magdalena - Guajira	4.0	-	25%	0%	75%	100%	(p=0.8)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.4	-	6%	-	39%	-	-
Total Intervendidos - Controles	4.1	4.5	4%	46%	59%	54%	(p=0.935)

- 1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En lo regional, los departamentos de Sucre y Córdoba expresan prácticamente que la capacidad es total, es decir que no se requieren ajustes o que no existen necesidades en términos de fortalecimiento. Además, llama la atención que estos dos departamentos tienen el nivel de conocimiento del programa más alto respecto del total nacional (86% y 100% respectivamente). Recordemos que en Córdoba como se mencionó anteriormente, existe el conocimiento e implementación del Decreto y el trabajo que se viene haciendo en 9 municipios, la articulación con la Policía Nacional, también la coordinación con otras oficinas para agilizar trámites. La escasa brecha la explicaron en razón a la insuficiencia de recursos humanos especializados para el registro de información en la materia. Se complementa además con la argumentación de la existencia de convenios con entidades internacionales, ONG's y que se tienen en cuenta los estándares internacionales. Vale

precisar que la valoración de la Defensoría se hace en relación con el alcance de su competencia establecida en el Decreto 1737 de 2010.

En Sucre la valoración dada desde las entidades se hizo en el contexto de su competencia establecida en el Decreto. El 100% respondió a este aspecto, Procuraduría, Defensoría CNRR y Fiscalía.

Mientras que en Antioquia se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada, y la brecha se explica principalmente por la falta de protocolos, para orientar e informar a las víctimas en este aspecto, falta capacitación en el tema. En los avances se argumenta que existe el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) mediante el cual se reciben quejas y denuncias; se fortaleció la oficina de protección a víctimas y testigos; existen memorandos y directrices del procedimiento a seguir. La Fiscalía, las Fuerzas Armadas y la Policía trabajan conjuntamente.

Santander se ubica, con un puntaje ligeramente mayor en la categoría de capacidad existente aunque falta poco por desarrollarla. No obstante no se aporta explicación o evidencia que de cuenta de este desarrollo.

Putumayo y Caquetá se ubican en la categoría de desarrollo parcial. En Putumayo, la brecha se explica porque existen deficiencias en la estructura y funcionalidad en relación con que las decisiones se toman solo desde el nivel central, dependen de Caquetá en algunos aspectos, no se ha creado como tal infraestructura en la región para ello. El avance está dado en que hay directrices y se da información en orientación a las víctimas.

En Magdalena, la capacidad existe y es poco lo que falta para que sea completa mientras. Este desarrollo se explica en la existencia de directrices, memorandos, formatos y procedimientos relacionado con la materia.

**Tabla 68. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para ofrecer protección y seguridad a las víctimas y testigos por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	5.0
Defensoría del Pueblo	4.1
Fiscalía General de la Nación	4.0
Consejo Superior de la Judicatura	3.6
Procuraduría General de la Nación	3.5
<b>Total general</b>	<b>4.0</b>

Para la Comisión Nacional de Reparación la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para ofrecer protección y seguridad a las víctimas está desarrollada de manera completa. Es de precisar sin embargo que para esta entidad la capacidad está referida al alcance de las acciones que puede desarrollar en el marco del programa, esto es, en cuanto a la implementación de iniciativas para ofrecer información y orientación a víctimas y testigos sobre el programa de protección, la existencia de protocolos para dar

dicha información y orientación que tienen en cuenta estándares internacionales relacionados con la confidencialidad y el enfoque diferencial. Una percepción diferente se evidencia en la Procuraduría y en el Consejo Superior de la Judicatura, instituciones que consideran que la capacidad está parcialmente desarrollada.

Para la Fiscalía, entidad que tiene una competencia directa en el tema de la implementación, se evidencia que es pertinente la estructura y funcionalidad para la protección a víctimas y testigos y es poco lo que falta para que dicha capacidad sea completa. Similar situación nivel se reporta en la Defensoría.

En las entrevistas a profundidad se recopiló información sobre una serie de dificultades de índole administrativa que se presentaban a raíz de la participación en el programa de tres instituciones de perfiles diferentes (Fiscalía – Policía Nacional – Ministerio del Interior y de Justicia). Se señalaba específicamente los problemas que ha suscitado el recurso de apelación y la dirección presupuestal de una sola de las entidades, problemas que han llegado a afectar la implementación de medidas de seguridad para las víctimas.

### **8.1.3 Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella para facilitar iniciativas relacionadas con la protección a víctimas y testigos**

Se incorpora en este indicador la capacidad que tienen las entidades dentro del contexto de la protección de víctimas y testigos para identificar, motivar y movilizar actores a nivel interno y externo con el fin de facilitar el desarrollo de iniciativas tendientes a favorecer la protección de las víctimas y testigos; la realización de acciones para promover la participación de diferentes actores institucionales, sociales, organismos de cooperación en el desarrollo en estas iniciativas, para planear y ejecutar acciones conjuntas, para crear alianzas, asociaciones y redes que conduzcan al desarrollo articulado de los programas, proyectos o iniciativas relacionadas con la protección de víctimas y testigos.

Del total de funcionarios indagados sobre el programa de protección a víctimas y testigos (66), el 45% dio cuenta de los aspectos relacionados con la capacidad analizada. El 38% se abstiene de valorar la capacidad en tanto considera que no es de su competencia y el 14% manifiesta no tener conocimiento sobre estos aspectos, principalmente porque dichas acciones son realizadas a nivel central.

Como se ha encontrado en las capacidades analizadas previamente sobre la protección a víctimas y testigos el comportamiento regional se mantiene: alto desarrollo en Córdoba y Sucre, Parcial en Antioquia, Putumayo y Santander. Es de precisar sin embargo que en Córdoba y Sucre el conocimiento del programa es del 67% y 75% respectivamente, mientras que en Antioquia es del 56%, Putumayo sólo el 17% y Santander del 14%.

Cabe anotar sin embargo que la valoración de dicha capacidad en estas regiones y según lo informaron los diferentes actores, se circunscribe principalmente a acciones de identificación y motivación de actores para el desarrollo de iniciativas relacionadas con la

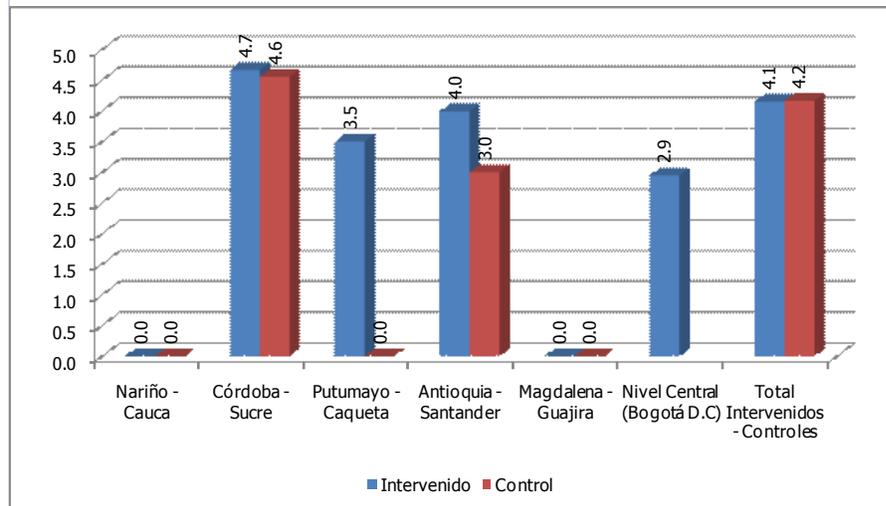
protección de víctimas y testigos y a promover su participación para formularlas. No se contempla dentro de la capacidad la generación de alianzas y el desarrollo conjunto de programas, ni las acciones tendientes a introducir temas en la agenda pública, ni la elaboración de conceptos o planteamientos respecto a decisiones de otros actores.

A nivel central (Bogotá), se sigue registrando el nivel de capacidad más bajo que en este caso resultó ser anecdótica, brecha que se explica de acuerdo con los entrevistados por las dificultades que existen en términos de coordinación y articulación entre diferentes instancias involucradas en el proceso de protección a víctimas y testigos, y de manera particular, como se mencionó antes, entre varios programas.

**Tabla 69. Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	-	-	56%	0%	44.0%	0%	NA
Córdoba - Sucre	4.7	4.6	67%	75%	33%	25%	(p=1000)
Putumayo - Cauqueta	3.5	-	17%	0%	83%	100%	(p=0.857)
Antioquia - Santander	4.0	3.0	56%	14%	44%	86%	(p=0.217)
Magdalena - Guajira	-	-	0%	0%	100%	100%	NA
Nivel Central (Bogotá D.C)	2.9	-	67%	-	33%	-	-
Total Intervenido - Controles	4.1	4.2	48%	31%	52%	69%	(p=0.925)

- 1: No hay evidencia de la capacidad ( $>=1$  y  $<2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $>=2$  y  $<3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $>=3$  y  $<4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $>=4$  y  $<5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada ( $=5$ ).



La institución que percibe que tiene la mayor capacidad de vincular actores y movilizar recursos al interior y afuera de esta es la Comisión Nacional de Reparación pues considera

todas las acciones que se incluyen en esta capacidad, es decir, la movilización de actores y el proponer iniciativas para favorecer la protección a víctimas y testigos, se cumplen completamente. Por el contrario, la Procuraduría, Defensoría del Pueblo Fiscalía General de la Nación consideran que esta capacidad está parcialmente desarrollada. Es importante señalar que estas últimas tres instituciones tienen competencias directas en los programas de protección mientras que la Comisión no las tiene.

#### **8.1.4 Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto de la protección y seguridad a víctimas y testigos**

En este indicador se analiza si se cuenta con mecanismos efectivos, respecto de la protección a víctimas y testigos para: la recopilación de información relacionada, analizarla y en qué medida dicha información permite la toma de decisiones oportuna por parte de los diferentes actores responsables de la implementación. Así mismo si la información que se recolecta, compila, analiza sobre la protección a víctimas y se encuentra discriminada teniendo en cuenta el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización.

Del total de funcionarios indagados sobre este aspecto (90) que incluyó además a aquellos del nivel de coordinación de las dependencias o programas de las diferentes entidades, el 41% valoró los diferentes aspectos relacionados con la capacidad el restante 59% manifestó no conocer puesto que dicha capacidad no es competencia de la entidad o simplemente no sabe qué hace la institución al respecto.

El análisis de situación en cuanto a la protección y seguridad a víctimas y testigos de Justicia y Paz, según lo manifestaron varios de los entrevistados, parte de poder determinar la situación y el nivel de riesgo al que están expuestos las víctimas y testigos, aspecto que, de acuerdo con el Decreto, corresponde a otras instituciones y además que no tienen injerencia en definir los criterios con los cuales tales riesgos son valuados.

En Nariño, Cauca, Magdalena y la Guajira no se aporta información al respecto en cuanto afirman que no conocen el programa y los pocos que lo conocen no realizan ningún tipo de acción relacionada con el mismo porque no es competencia de la entidad.

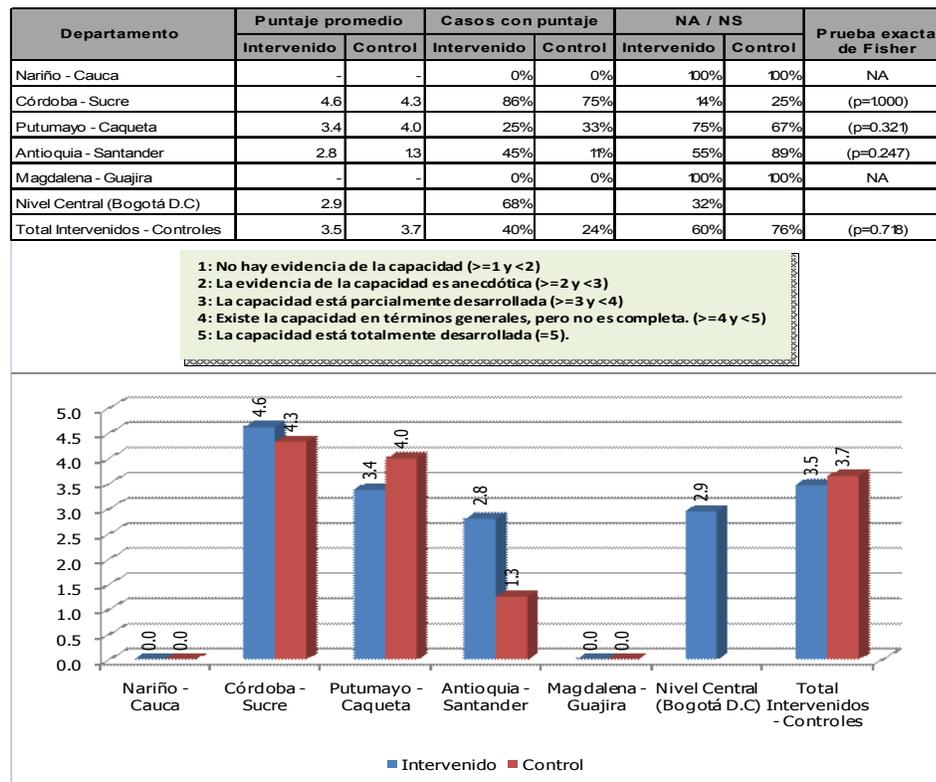
La percepción en los territorios estudiados y para quienes conocen el programa es que la mencionada capacidad está parcialmente desarrollada (3,3).

Córdoba (4.6) y Sucre (4.3) continúan con la tendencia de percepción según la cual, las capacidades se encuentran desarrolladas y se requerirían pocos ajustes. No obstante en ambas regiones se explica la brecha en el menor avance logrado respecto a la recopilación de información relacionada con el programa. Quizá esta percepción está asociada a la menor demanda que se tiene por parte de las víctimas, puesto que como se evidenció en los grupos focales, en estas dos regiones fue recurrente y más marcada la percepción de temor, inseguridad, amenazas y desconfianza en el Estado por lo que las víctimas prefieren mantenerse anónimas y en general no demandan estos servicios.

En Putumayo y Caquetá, el nivel de desconocimiento del programa es alto; solamente el 25% y 33% respectivamente valoro la capacidad. En Putumayo la capacidad está parcialmente desarrollada (3.4) contribuyentes a la brecha más que toda la insuficiencia en cuanto al análisis de información y toma de decisiones. En Caquetá, quienes informaron, afirman que la capacidad existe y es poco lo que falta para que sea competente (4.0). Todos los aspectos constitutivos de la capacidad están desarrollados al mismo nivel.

En Antioquia, el 45% de los funcionarios informaron y estiman que la capacidad es anecdótica (2.8). La brecha se explica principalmente por la precariedad en la recopilación de información existente sobre el tema y en consecuencia en el escaso análisis que se realiza sobre la situación de la protección a víctimas y testigos. Se aduce que escasamente se ha avanzado en cuanto a la toma de decisiones, aun con la precaria información y que parcialmente se ha incorporado el enfoque diferencial. También se da información y orientación a las víctimas en este sentido. Un funcionario informó que en la región se conocen de los temas más que todo porque la situación y hechos del conflicto lo evidencian día a día, como los asesinatos de líderes de tierras.

**Tabla 70. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto de la protección y seguridad a víctimas y testigos por departamento**



En Santander se percibe que la capacidad no existe, escasamente se tiene alguna información recopilada, más allá de eso no se ha avanzado.

Finalmente, a nivel central (Bogotá) donde el 30% refirió no conocer el programa, se percibe, para el 70% de los entrevistados que la capacidad es anecdótica. Se considera insuficiente la recopilación de información y la toma de decisiones oportunas; como precario o inexistente el análisis de información y el enfoque diferencial

**Tabla 71. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto de la protección y seguridad a víctimas y testigos por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Fiscalía General de la Nación	3.9
Defensoría del Pueblo	3.4
Vicepresidencia de la República	3.0
Procuraduría General de la Nación	3.0
Ministerio del Interior y de Justicia	2.5
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	2.0
Consejo Superior de la Judicatura	1.0
<b>Total general</b>	<b>3.3</b>

La institución que percibe que tiene la mayor capacidad en realizar análisis para la protección y seguridad de las víctimas es la Fiscalía. Ello en razón de ser una de las instituciones directamente competentes en esta materia. La Defensoría percibe que también dicha capacidad está parcialmente desarrollada. La Procuraduría considera que la evidencia de la capacidad es anecdótica y el Consejo Superior de la Judicatura considera que no hay evidencia de la capacidad.

Es preciso subrayar que una de las instituciones competentes en el análisis de la situación, el Ministerio del Interior y de Justicia, percibe que la evidencia de la capacidad es anecdótica (2.5). Se aclara por parte de esta institución, que si bien analizan la información no tienen injerencia en el estudio de riesgo ni se tiene conocimiento de los criterios o factores que se utilizan para ello.

### **8.1.5 Nivel de capacidad para formular políticas y estrategias relacionadas con la protección a víctimas y testigos**

Respecto a esta capacidad se indaga si en la institución se realizan análisis y diagnósticos focalizados sobre los aspectos clave y/o recomendaciones de los órganos de control relacionados con la protección e víctimas y testigos; si se cuenta con mecanismos para establecer prioridades y objetivos teniendo en cuenta el enfoque diferencial y si dichas prioridades y objetivos se incorporan en la formulación de políticas o estrategias sectoriales e intersectoriales.

**Solamente el 39% de los funcionarios dio cuenta de los aspectos indagados**, porque conoce el programa pues en los casos restantes los funcionarios manifiestan que esta competencia corresponde al nivel central y a nivel territorial no se tiene incidencia en ellos. Sin embargo, llama la atención es que a **nivel central, solamente el 56%** de los funcionarios valoró dicha capacidad ubicándola con un escaso nivel de desarrollo, en tanto que la evidencia existente es anecdótica (2,8). Dos aspectos fueron recurrentes respecto a las brechas identificadas: 1) las dificultades en temas de coordinación y articulación entre las instituciones y programas y 2) la Falta de una infraestructura institucional "Pro-víctimas".

Además del nivel central, tan sólo en cuatro de las diez regiones estudiadas se obtuvo valoración de la capacidad para formular políticas y estrategias por parte de las instituciones para la protección de las víctimas y testigos en el proceso de Justicia y Paz. En promedio las regiones que dieron cuenta de la capacidad existente consideran que está parcialmente desarrollada (3,4). Sucre, Antioquia y Putumayo comparten esta percepción (3,7) mientras que Córdoba continúa ubicándose en el nivel de existencia y desarrollo de la capacidad aunque no es completa falta poco para que lo sea (4,7).

En Sucre se afirma y se valora con alta percepción positiva que las entidades realizan diagnósticos, tienen en cuenta recomendaciones, definen prioridades y objetivos y las incorporan a través de políticas y/o estrategias respecto a la protección a víctimas y testigos. En contraste, se considera no existe ninguna capacidad relativa a la incorporación del enfoque diferencial toda vez que "se atiende por igual". Otro aspecto que se menciona como parte de la brecha existente en el desarrollo de la capacidad es la dependencia que se tiene de la sede de Barranquilla, esto particularmente en el caso de la FGN.

En Putumayo, la brecha se explica porque respecto a la realización de diagnósticos focalizados ésta acción corresponde al nivel central y lo poco que se realiza en la región está parcialmente desarrollado, puesto que más bien en las regionales se apoya a las instancias centrales con el envío de información al programa desde donde se generan los diagnósticos. También se manifiesta respecto a la formulación de políticas y estrategias que *"no se ha creado la necesidad de formular nuevas estrategias frente al tema ya que no ha habido necesidad porque son casos muy aislados"*.

Los funcionarios del departamento de Antioquia manifiestan respecto a la capacidad evaluada que en términos de la realización de diagnósticos focalizados sobre la situación de protección a víctimas y testigos en Justicia y Paz, la información que se tiene proviene fundamentalmente de los hechos que se reflejan en materia de orden público y los acontecimientos relacionados con el homicidio de líderes de tierras, *"se sabe que este tipo de víctimas presentan un mayor riesgo que las otras víctimas. No obstante, no se procede "de oficio" ante estos casos"*. Adicionalmente, respecto de las brechas existentes, éstas están referidas al hecho de que a nivel regional no se tiene injerencia en la definición de prioridades y objetivos ni tampoco en la incorporación de las mismas en políticas y estrategias pues dichas acciones son competencia del nivel central. En este departamento

son los funcionarios de la Procuraduría y del Consejo Superior de la Judicatura quienes consideran que la capacidad como tal no existe, mientras que en la Defensoría y Fiscalía si se valúa una capacidad desarrollada en el tema.

Por su parte, Córdoba se mantiene en la percepción de que la capacidad se encuentra desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa (4,7). Es de precisar que en dicha región, lo referente al enfoque diferencial, calificado con un alto nivel de desarrollo está basado en la suposición de que dicho enfoque implica “el trato igual para todos”... “sin ninguna discriminación”. Adicionalmente, respecto a la incorporación de prioridades y objetivos relativos a la protección a víctimas y testigos se afirma que “según la prioridad se da derecho justicia y paz”, refiriéndose el funcionario entrevistado a que en materia de protección a víctimas y testigos, según está establecido, se da prioridad a los de justicia y paz. Es de precisar que éste fue el único departamento que entregó estadísticas relativas a la protección a víctimas y testigos de justicia y paz según los requerimientos realizados. Por otra parte es de resaltar que en esta región las organizaciones de víctimas refieren alta inseguridad y amenazas, temor, desconfianza en el Estado por lo que la demanda frente a la protección es casi inexistente se prefiere el anonimato.

Por institución, se encuentra que el Consejo Superior de la Judicatura percibe que no hay evidencia de esta capacidad (1,0). La Fiscalía, institución competente en el diseño de políticas y estrategias, es la que tiene la mejor percepción, pues entiende que la capacidad está desarrollada, pero no es completa (4,1). Mientras que instituciones como la Procuraduría (3,4) y la Defensoría (3,4) consideran que la capacidad está parcialmente desarrollada.

#### **8.1.6 Nivel de capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos orientados a garantizar la protección de víctimas y testigos**

Para el análisis de la capacidad se consideró la percepción que los funcionarios tienen sobre el grado en el cual en la institución: se formulan, planifican y ejecutan programas con la finalidad de garantizar la protección a víctimas y testigos; si se formulan y ejecutan los presupuestos estimando todos los costos y se hace adecuada apropiación de los recursos; si se formulan y ejecutan proyectos para fortalecer las capacidades de la entidad en esta materia, si se tiene en cuenta el enfoque diferencial y si se establecen indicadores para evaluar y monitorear el progreso de los resultados.

Solamente el 38% de los entrevistados (66), valoró la capacidad existente en sus instituciones, puesto que el 44% afirma que dicha capacidad no aplica a nivel regional en tanto es competencia del nivel central y un 19% refirió no tener conocimiento sobre el programa o lo que la institución realiza al respecto.

Del total de territorios estudiados, se obtuvo información en cinco de ellos, principalmente los intervenidos con excepción de Nariño, en el departamento de Sucre (control) y a nivel

---

central. En promedio para los territorios que aportaron información, la capacidad está parcialmente desarrollada (3,8).

En los departamentos como Córdoba (4,8) y Antioquia (4,2) se percibe que existe la capacidad pero aún no es completa. En Sucre (3,6) y en Putumayo (3,1) la percepción indica que la capacidad está parcialmente desarrollada. Por el contrario en el departamento del Magdalena se refiere que dicha capacidad es anecdótica (2,8).

Es de subrayar que a nivel central (Bogotá), en donde por competencias se tienen que diseñar los presupuestos, gestionarlos y ejecutarlos, hacer la apropiación de recursos entre otros, se percibe que la existencia de esta capacidad es anecdótica (2,9), es decir que existe un escaso desarrollo en dicha capacidad en lo que concierne al tema de protección a víctimas y testigos.

En el departamento de Córdoba, la escasa brecha existente para un desarrollo total de la capacidad está referida a algunos vacíos en relación con el monitoreo y evaluación. El alto desarrollo de la capacidad en dicho departamento es generalizado en funcionarios tanto de la Fiscalía como de la Procuraduría y Defensoría. De hecho, el 100% de los funcionarios entrevistados conocen el programa y dieron cuenta del indicador.

En Antioquia, aunque la brecha existente en el desarrollo de la capacidad es mínima, ésta se explica en razón a que aún en la formulación y ejecución de los programas aún existen deficiencias en la inclusión del enfoque diferencial y además en que existen debilidades en el establecimiento de indicadores para evaluar y monitorear el progreso y los resultados de los programas implementados en materia de protección a víctimas y testigos. Cabe anotar sin embargo que en este departamento solamente el 30% de los funcionarios valoró la capacidad, los restantes informan que dichas acciones no son competencia de la regional sino de otras instancias a nivel central o bien que no conocen el mencionado programa.

En Sucre, las brechas en la capacidad están relacionadas con el hecho de que en las instituciones no se formulan ni ejecutan programas o proyectos para fortalecer las propias capacidades institucionales en cuanto a recursos humanos, físicos y tecnológicos para garantizar la protección a víctimas y testigos; porque no se tiene en cuenta la perspectiva diferencial y aún existen deficiencias respecto a la capacidad para considerar todos los costos necesarios y la adecuada apropiación de recursos. Es de precisar que en este departamento el 100% de los funcionarios dio cuenta de este indicador.

Finalmente a nivel central, donde sólo el 33% de los funcionarios valoró la capacidad analizada, se considera que existen debilidades en todos los aspectos constitutivos de la misma, en tanto solamente en algunos casos se planifican y ejecutan programas para garantizar la protección a víctimas y testigos pero éstos adolecen de una adecuada estimación de costos y apropiación de recursos, inadecuada inclusión de la perspectiva

---

diferencial y es precario en cuanto a la definición de indicadores de monitoreo y evaluación.

### **8.1.7 Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto a la protección de víctimas y testigos**

Los aspectos que se tuvieron en cuenta para el análisis de este indicador incluyen la percepción respecto a la existencia de mecanismos en la entidad para la construcción de referentes comunes en materia de protección a víctimas y testigos, la producción de informes de análisis y propuestas normativas o reformas instituciones para apropiar lecciones aprendidas sobre el tema, el grado en el cual los funcionarios son capacitados sobre temas relacionados con protección a víctimas y testigos y la medida en la cual dichos conocimientos son apropiados y contribuyen al mejor desempeño de la institución de acuerdo con sus mandatos.

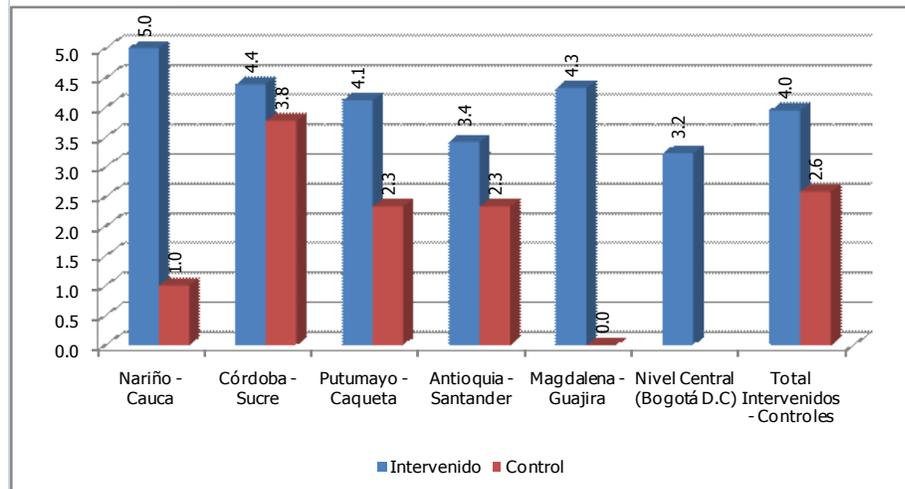
El 51% de los funcionarios entrevistados sobre este aspecto (87) tanto del nivel ejecutor como de coordinación, dio cuenta de este indicador. El 34% se abstiene de la valoración en cuanto consideran que el tema de protección a víctimas y testigos y particularmente la construcción de referentes comunes sobre el tema no hace parte de las competencias y el 15% manifiesta no saber sobre el programa o sobre lo que realiza la entidad en la materia.

De acuerdo con el promedio total de los territorios estudiados, se percibe que la capacidad para generar y gestionar conocimientos respecto a la protección de víctimas y testigos está parcialmente desarrollada (3,3).

**Tabla 72. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto a la protección de víctimas y testigos por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	5.0	1.0	50%	50%	50%	50%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	4.4	3.8	100%	75%	0%	25%	(p=0.618)
Putumayo - Caqueta	4.1	2.3	25%	67%	75%	33%	(p=0.279)
Antioquia - Santander	3.4	2.3	41%	67%	59%	33%	(p=0.295)
Magdalena - Guajira	4.3	NS/NA	17%	0%	83%	100%	(p=0.667)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.2		58%		42%		
Total Intervenidos - Controles	4.0	2.6	44%	57%	56%	43%	(p=0.218)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En el Departamento del Cauca los funcionarios consideran que dicha capacidad no existe mientras que en Santander y Caquetá se percibe que la capacidad es anecdótica. En Antioquia y Sucre se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada, lo que coincide con la percepción de los funcionarios de las instituciones a nivel central, quienes manifiestan que "no existen como tal mecanismos institucionalizados. Se han realizado consultas informales y videoconferencias con líderes de víctimas para construir los referentes comunes y construir protocolos, así como para identificar las necesidades para que éstas sean aplicables. Igualmente se hizo un protocolo de protección para unificar conceptos a través de capacitaciones y del reglamento del órganos que deciden sobre las medidas de protección".

En los Departamentos de Putumayo, Magdalena y Córdoba se percibe que la capacidad está implementada pero no de manera completa, percepción que sólo es superada en el

Departamento de Nariño en donde se percibe que la capacidad está completamente implementada.

Como se observa en la tabla siguiente, al realizar el análisis por institución, los funcionarios del Instituto de Medicina Legal son quienes consideran en mayor medida que dicha capacidad existe. Dicha calificación hace referencia a la percepción que tienen de la capacidad de las dependencias encargadas de la Fiscalía General de la Nación en este tema. Por el contrario, en el Ministerio del Interior y De Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura donde consideran que la capacidad actual es anecdótica.

**Tabla 73. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto a la protección de víctimas y testigos por institución**

<b>Instituciones</b>	<b>Promedio Indicador</b>
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.1
Fiscalía General de la Nación	3.9
Procuraduría General de la Nación	3.5
Defensoría del Pueblo	3.0
Vicepresidencia de la República	3.0
Ministerio del Interior y de Justicia	2.8
Consejo Superior de la Judicatura	2.3
<b>Total general</b>	<b>3.4</b>

### **8.1.8 Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionadas con la atención diferencial en cuanto a la protección de víctimas y testigos**

Junto al indicador sobre acciones implementadas para la protección de las víctimas, la capacidad de generar y gestionar conocimientos relacionados con atención diferencial resultan ser, en general, los indicadores más bajos del resultado valorado solo por el 42% de los funcionarios.

En Magdalena se afirma que no existe evidencia de la capacidad (1.0). En Santander (2.0) y a nivel central (2.7) se percibe que esta capacidad es de carácter anecdótico. En Putumayo (3.0), Cauca (3.0), Antioquia (3.4) y Sucre (3.6) coinciden que la capacidad está parcialmente desarrollada.

Por institución, solamente la Comisión Nacional de Reparación considera que la capacidad está completamente desarrollada, mientras que las restantes instituciones califican un desarrollo parcial, anecdótico e incluso de inexistencia de la capacidad.

**Tabla 74. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionadas con la atención diferencial en la protección a Víctimas y Testigos por Institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	5.0
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.8
Procuraduría General de la Nación	3.5
Fiscalía General de la Nación	3.4
Defensoría del Pueblo	3.0
Consejo Superior de la Judicatura	2.3
Vicepresidencia de la República	2.0
Ministerio del Interior y de Justicia	1.5
<b>Total general</b>	<b>3.2</b>

### 8.1.9 Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas relacionados con la protección a víctimas y testigos y evaluar sus resultados para la toma de decisiones

En el análisis de la capacidad se tuvo en cuenta si dentro de la entidad se tiene establecidos sistemas de indicadores basados en resultados para el seguimiento del progreso y la evaluación de los planes, programas o proyectos orientados a la protección de víctimas y testigos; si se realizan mediciones periódicas de los avances y el logros de resultados para la retroalimentación y ajustes de los programas, si se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas a diferentes actores a nivel interno y externo de la institución.

Es preciso aclarar que del 46% de los funcionarios entrevistados sobre este aspecto (87), manifestó que la competencia respecto al monitoreo y evaluación de los programas corresponde al nivel central y un 24% refiere no tener conocimiento sobre estos aspectos. **Tan sólo el 30% valoró la capacidad analizada** por conocer el programa, encontrándose en general una percepción de que ésta se encuentra en un desarrollo parcial (3,6).

Por debajo de este promedio, se encuentran los Departamentos de Cauca (1,0) y Caquetá (1,7) en donde se afirma que las acciones de monitoreo y evaluación se realizan desde el nivel central y no en el local por lo cual la califican como inexistente en la práctica. Por su parte en Putumayo (3.3), Santander (3.3) y Antioquia (3.7) al igual que a nivel central (Bogotá D.C.), (3.0) se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada.

En Departamentos como Córdoba (4.4), Sucre (4.4) y Nariño (4.5) se percibe que la capacidad está implementada aunque no de manera completa y es poco lo que falta para que llegue a su desarrollo total. Es importante resaltar que en Córdoba y Nariño, la alta percepción se explica porque se están tomando como herramientas de monitoreo y evaluación los informes generales que se realizan anualmente frente al Congreso de la República los representantes de las respectivas instituciones.

En el análisis por institución, para la Procuraduría General de la Nación en las diferentes regiones estudiadas, la percepción es que la capacidad para hacer monitoreo y evaluación sobre la protección a víctimas y testigos existe aunque no es completa (4,3). Esta percepción hace referencia esencialmente a la labor de control que tiene la entidad sobre las instituciones responsables de la implementación del programa y por otro lado, a los mecanismos de control interno que realiza la Procuraduría a su gestión a través del MECI y de manera específica a las acciones en materia preventiva donde está instauradas las iniciativas relativas a la garantía de derechos de las víctimas.

Por su parte los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, quienes valoraron esta capacidad en un grado de desarrollo parcial (3,8), manifiestan que el monitoreo y evaluación del programa de protección a víctimas sí se realiza, que se cuenta con un sistema de indicadores y se hace rendición de cuentas al respecto. No obstante, se aclara que en general dicha información es de carácter confidencial y no de acceso público.

Para la Defensoría del Pueblo, la capacidad está parcialmente desarrollada (3,5) y dentro de los aspectos que se señalan que han contribuido a este nivel desarrollo se enuncia el sistema de alertas tempranas (SAT). Dicho sistema es también parte de la brecha en la medida que, para algunos funcionarios en los últimos años pasó a un segundo plano, se disminuyeron los recursos y acciones relacionadas con su implementación.

**Tabla 75. Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas y evaluar sus resultados para la toma de decisiones por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Procuraduría General de la Nación	4.3
Fiscalía General de la Nación	3.8
Defensoría del Pueblo	3.5
Ministerio del Interior y de Justicia	1.0
<b>Total general</b>	<b>3.6</b>

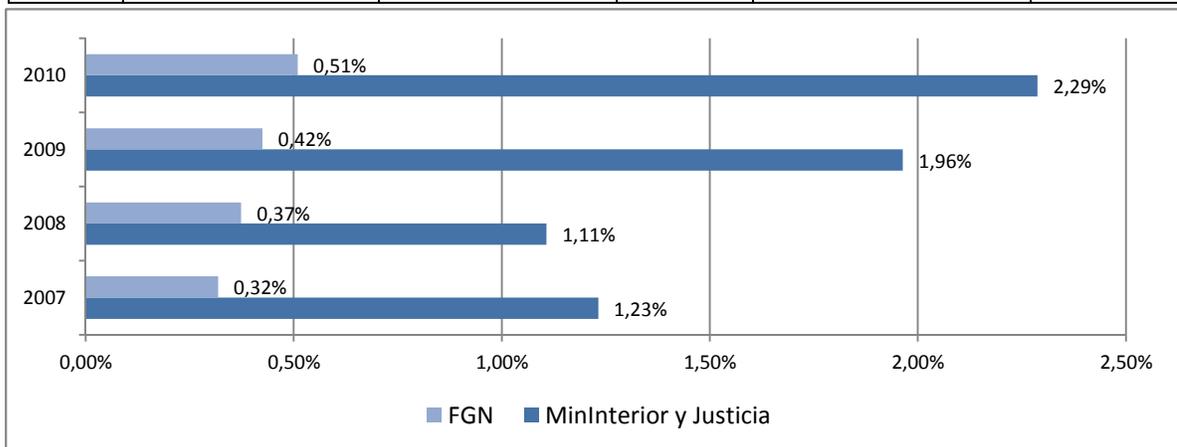
Finalmente, en el Ministerio del Interior y de Justicia, entidad encargada directamente del programa de protección a víctimas y testigos de Justicia y Paz así como del programa general de protección a través de la dirección de Derechos Humanos, se considera que la capacidad en relación el monitoreo y evaluación de tales programas no existe, si se tiene en cuenta los criterios que fueron considerados como parte de dicha capacidad, específicamente se afirma "No. Se hace seguimiento de los casos, pero no hay un sistema de medición de impacto" Adicionalmente, en el proceso de búsqueda de información secundaria y estadísticas relacionadas con la implementación del programa, sus resultados e impactos, no fue posible obtener dicha información. Solamente se reportaron cifras globales sobre el número de beneficiarios, por lo que no fue posible ahondar en otros aspectos como el tipo de medidas de protección otorgadas, las características de la población por edad, género o condición de victimización entre otros aspectos.

### 8.1.10 Presupuesto anual asignado al Programa de Protección a Víctimas en cada entidad relacionada, como proporción del presupuesto total asignado al sector justicia

Como resultado del proceso de Justicia y Paz, las víctimas y testigos pueden verse afectados en su seguridad personal, de ahí que desde la concepción de la Ley se pensara en implementar el Programa de Protección a Víctimas y Testigos. En vista de los resultados arrojados por este programa, la Corte Constitucional ordena su revisión mediante la Sentencia T496 de 2008, situación que lleva a su modificación, plasmada en el Decreto 1737 de 2010.

**Tabla 76. Presupuesto anual asignado al Programa de Protección a Víctimas en cada entidad relacionada, como proporción del presupuesto total asignado al sector justicia**

Año	Presupuesto total ejecutado por el sector justicia (millones de pesos)	FGN		Ministerio del Interior y Justicia	
		Presupuesto Programa de Protección a Víctimas (millones de pesos)	Porcentaje	Presupuesto Programa de Protección DDHH y DIH (millones de pesos)	Porcentaje
2006	3.082.458			29.850	0,97%
2007	3.490.841	11.100	0,32%	43.000	1,23%
2008	3.860.311	14.416	0,37%	42.745	1,11%
2009	4.456.083	18.918	0,42%	87.513	1,96%
2010	4.456.083	22.700	0,51%	101.948	2,29%



A través de la oficina de Protección y Asistencia, la Fiscalía adelanta un programa de protección cuya ejecución presupuestal anual es la consignada en la tabla anterior. Estos costos incluyen la provisión de medidas tendientes a garantizar la seguridad y el respeto de la integridad personal, el cubrimiento de necesidades de alojamiento, alimentación, salud, vestuario, asistencia psicológica, educación, recreación, acompañamiento para realizar trámites ante el Estado, y formación en actividades productivas<sup>36</sup>. El presupuesto

<sup>36</sup>. FGN, Informe de Gestión 2009-2010.

anual así incurrido, expresado como proporción del presupuesto total asignado al sector justicia aumenta paulatinamente entre 2007 y 2010 hasta llegar a representar medio punto porcentual en el último año.

La revisión del programa de protección adelantado por el Ministerio del Interior y de Justicia al igual que el descrito para la FGN, muestra una tendencia al alza entre los años evaluados, representando una mayor proporción del gasto total ejecutado por el sector justicia. En este caso sin embargo, la cobertura del programa es mucho más amplia, lo que indica un menor valor per cápita por persona protegida comparado con el arrojado para la Fiscalía. En ambos programas se benefician personas vinculadas a Justicia y Paz.

## **8.2 RESULTADO 3, ESTRATEGIA 2: Acompañamiento a otras iniciativas institucionales de protección en marcha**

### **8.2.1 Programas para garantizar la protección a víctimas y testigos que funcionan de manera articulada y cuentan con espacios de coordinación entre ellos**

La información sobre este indicador fue recabada a través de las entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios responsables de la coordinación o dirección de los programas en las diferentes entidades que están a cargo de los mismos. Se identificó básicamente la existencia de 3 programas: el programa de la Fiscalía general de la Nación, el programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y el programa de Víctimas de Justicia y Paz a cargo de la dirección de Justicia Transicional. Aunque estos programas tienen espacios de articulación existen muchas dificultades en el entendimiento entre ellos, en la coordinación y trabajo conjunto. Un primer factor que incide en la coordinación es que las instituciones que participan de dichos programas son entidades con perfiles diferentes, la falta de una visión integral del proceso que sea común a todas las instituciones, la rotación de personal y la falta de experticia en el tema. Adicionalmente, se precisa que al interior de los Programas de protección se presentan diferentes criterios para la definición de los riesgos (o en muchos casos no se conocen cuáles son), diferentes medidas de protección y en suma distintos criterios para la aplicación de los programas *"Estas diferencias se profundizan por el sistema de recursos que resuelve en última instancia el MIJ"*.

### **8.2.2 Nivel de armonización de los programas de protección a víctimas y testigos**

En la valoración de esta capacidad se tuvo en cuenta el grado en el cual los programas de protección a víctimas y testigos se fundamentan en marcos regulatorios, políticas y estándares nacionales e internacionales; si su diseño se ha realizado teniendo en cuenta la participación y concertación con los diferentes actores responsables de la implementación; se ha tenido en cuenta la participación de las víctimas y testigos, organizaciones de la sociedad civil u otros actores que representan sus intereses; si se cuenta con mecanismos de coordinación entre las instancias ejecutoras de los diferentes programas para la toma

de decisiones concertadas y mejorar su implementación; si se cuenta con sistemas de monitoreo y evaluación para los programas y si se mide su desempeño e impacto.

Del total de funcionarios indagados sobre este aspecto (66), sólo el **36% manifestó tener conocimiento sobre los programas** y expresó su valoración de la capacidad. El 42% no reporta información en razón a que considera que dichos programas están por fuera de las competencias de su rol o de la entidad y el 21% manifiesta no conocer los programas. Así, del total de regiones estudiadas, solamente cinco de ellas reportaron información sobre el indicador: Córdoba, Sucre, Putumayo, Antioquia, Magdalena y a nivel central (Bogotá D.C.).

Para quienes reportaron información, la capacidad de armonización de los programas está parcialmente desarrollada (3,8). En Córdoba (4,9) y Antioquia (4,2) se considera que la capacidad existe, está desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa. En Sucre (3,6) y Putumayo (3,1) se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada mientras que en Magdalena (2,8) y a Nivel central (2,9) se concibe un escaso desarrollo.

En general, existe consenso entre los entrevistados en que los programas existentes se fundamentan en marcos regulatorios, políticas y estándares nacionales e internacionales compartidos, el problema radica en la forma como se diseñan y en su implementación.

**En Córdoba**, la escasa brecha existente se asocia con que en dichos procesos de armonización muy poco se tiene en cuenta la perspectiva diferencial y muy esporádicamente se realizan procesos de monitoreo y evaluación de los programas o se mide su desempeño e impacto, puesto que "*Falta que el Estado se de cuenta de lo que hay que mejorar*". Por su parte en Antioquia, además de las dos condiciones también expresadas en Córdoba, se incluye los problemas de coordinación entre las instancias ejecutoras de los diferentes programas debido a que no existe trabajo en equipo.

Por su parte en Sucre las brechas se explican por escasa incorporación de criterios diferenciales según características de población o tipo de victimización, porque en el diseño de los programas no se tiene en cuenta la participación de las víctimas o de otros actores u organizaciones que representan sus intereses, porque no se realiza concertación de su diseño con las instituciones responsables de la implementación. En línea con estos factores se encuentran los planteamientos que realizan los funcionarios de Putumayo respecto de las brechas existentes pero además se adiciona la precariedad en el monitoreo y evaluación de los programas, y que no se cumple totalmente con la inclusión de los estándares vigentes.

### 8.2.3 Gasto por persona en el Programa de Protección a Víctimas y Testigos como proporción del gasto incurrido en el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior por persona cubierta

Una comparación del gasto per cápita de los dos programas aludidos, permite vislumbrar su desequilibrio y con ello los esfuerzos a realizar cuando se trata de acompañar iniciativas de protección diferentes a la concebida bajo la Ley de Justicia y Paz. En este caso se calcula el cociente entre el gasto per cápita del programa de protección adelantado por la Fiscalía y el de Protección de DDHH del Ministerio del Interior. Como se describe en la siguiente tabla la balanza se inclina a favor de la primera entidad.

**Tabla 77. Gasto por persona en el Programa de Protección a Víctimas y Testigos como proporción del gasto incurrido en el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior por persona cubierta**

Año	FGN			Ministerio del Interior y de Justicia			Relación gasto por persona Programa FGN a Programa Min-Interior
	Gasto Programa Protección (millones)	Número de personas en el Programa	Gasto por persona (pesos)	Gasto Programa Protección DDHH y DIH (millones)	Número de personas en el Programa	Gasto por persona (pesos)	
2007	\$11.100	1.163	\$9.544.557	\$43.000	9.444	\$4.553.155	2,10
2008	\$14.416	1.445	\$9.976.471	\$42.745	10.716	\$3.988.895	2,50
2009	\$18.918	1.429	\$13.242.600	\$87.513	11.179	\$7.828.339	1,69

Durante los años 2009 y 2010 (no incluido en la tabla), el Ministerio del Interior y de Justicia más que duplicó los recursos asignados al Programa de Protección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. El número de personas cubiertas por el mismo no aumenta en igual proporción, lo que hace que se reduzca la diferencia frente al gasto por persona efectuado por la FGN. ¿Cuáles son las diferencias de fondo entre los dos programas?, ¿cuál de ellos provee mayor o mejor protección a sus beneficiarios?, constituyen preguntas a las cuales debiera responderse en el momento de apoyar financieramente a uno u otro. Por el momento, se puede anotar que como resultado de una encuesta de satisfacción efectuada por la FGN en 2009, entre un 69 y 80 por ciento de los encuestados manifestó estar satisfecho con los servicios recibidos<sup>37</sup>.

<sup>37</sup>. FGN, Informe de Gestión 2009-2010.

---

## **9 RESULTADO 4, ESTRATEGIA 1: FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DEL SECTOR JUSTICIA, EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA CNRR**

### **9.1 RESULTADO 4, ESTRATEGIA 1: Fortalecimiento de las capacidades del sector Justicia, el Ministerio Público y la CNRR**

#### **9.1.1 Percepción sobre el nivel de inclusión de la perspectiva diferencial en la Política de Justicia y Paz**

En la valoración de este indicador se tuvo en cuenta la percepción sobre el grado en el cual, dentro de la política de Justicia y Paz se han establecido directrices para incorporar medidas para: 1) para que en los interrogatorios y estrategias de investigación se pueda identificar delitos asociados a las características de género, etnia o edad de las víctimas; 2) para que en las estrategias de defensa y de litigio se tenga en cuenta las características de género, etnia o edad de las víctimas; 3) para tener en cuenta mecanismos probatorios diferenciales en relación con los delitos basados en la violencia de género; 4) para tener en cuenta mecanismos probatorios diferenciales en relación con los delitos cometidos contra menores de edad; 5) para tener en cuenta mecanismos probatorios diferenciales en relación con los delitos cometidos contra grupos étnicos; 6) para que en los espacios destinados a la atención de víctimas (como salas de audiencia, salas de atención y orientación, salas de atención psicosocial) se tenga en cuenta la perspectiva diferencial según características de la población (edad, género, etnia), la accesibilidad física y ayudas para discapacitados; 7) para favorecer el acceso de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos en las etapas procesales, en los servicios de orientación e información, en la atención psicosocial, en la defensa y representación judicial; 8) para que en los procesos de reparación se tenga en cuenta la diferenciación de los daños causados según características de la población (edad, género, grupo étnico); 9) para la conformación de equipos interdisciplinarios que permitan abordar la perspectiva diferencial según características de la población (edad, género, grupo étnico) y tipo de victimización; 10) para una mejor recepción de denuncias por parte de las mujeres víctimas y 11) medidas para incentivar la participación de las mujeres en las audiencias.

Del total de funcionarios indagados sobre este aspecto (105) en los niveles de ejecución y de coordinación, el 92% reportó información sobre el indicador, 8% se abstiene de responder por considerar que este aspecto no es de la competencia del cargo o de la entidad (principalmente funcionarios de Medicina Legal y Personerías); y un 2% no conocía sobre estos aspectos, aunque si es parte de su competencia.

El promedio total de los territorios estudiados expresa que la capacidad está parcialmente desarrollada (3,3); es decir, que dentro de la política de justicia y paz se contempla parcialmente directrices para incorporar diversos aspectos relativos al enfoque diferencial.

De los aspectos constitutivos de la capacidad, las mayores brechas están referidas a los espacios destinados para la atención a las víctimas tales como las salas de audiencias, las salas de atención y orientación, de atención psicosocial, entre otros, pues se considera que en este aspecto la condición actual es deficitaria y se requiere mucho para mejorar puesto que dichos espacios no están diseñados teniendo en cuenta la perspectiva diferencial según características de población (edad, género, etnia) y de vulnerabilidad (discapacidad); en general los espacios físicos son limitados, como afirman algunos funcionarios *"No se manejan salas de enfoque diferencial pues no hay infraestructura, la política tampoco lo establece"... "En las versiones libres hay espacios para las víctimas en general, no hay espacios particulares y no siempre se tiene una ayuda para transporte de estas víctimas"... "No hay un tratamiento especial para el enfoque diferencial"... "Es general no puedo decir, los negros aquí, los indígenas allá".... "Las salas de audiencia no son lo suficientemente grandes para algunos casos; en las demás falta adecuarlas más, al igual que hace falta el acompañamiento psicosocial en las audiencias"*.

Adicionalmente, se destaca el consenso respecto de la insuficiencia de medidas para favorecer el acceso de las víctimas de grupos étnicos en las etapas procesales, en los servicios de orientación e información, en la atención psicosocial y en la defensa y representación judicial. Se identifica en este aspecto la falta de protocolos para la atención a dicha población *"No hay protocolos particulares para grupos étnicos y no hay preparación psicojurídica para estos casos"*. O bien la falta de recursos idóneos *"no tenemos traductores... hasta el momento los indígenas que participan traen sus propios traductores, igual sucede con los sordos recurrimos a un funcionario del CTI que sabe dicho lenguaje..."*. Dentro de los aspectos que específicamente se enuncian como los avances dados hasta el momento, es la realización de jornadas de víctimas en zonas de resguardos indígenas con la participación de diferentes instituciones, o la preeminencia que se da a los niños y niñas. En algunos casos incluso se menciona que dichas condiciones especiales no son requeridas puesto que *"en justicia y paz no hay indígenas"... "nunca han asistido indígenas al servicio"*.

Finalmente, otro factor que incide en la brecha reportada, es la insuficiencia de medidas para incentivar la participación de las mujeres en las audiencias, esto se debe según los funcionarios porque no se han implementado protocolos especiales, la falta de profundización sobre estos aspectos, esto es, el conocer las circunstancias y razones que limitan la participación, y porque no se cuenta con medidas específicas para las mujeres *"No hay diferenciación entre hombres y mujeres"... "En las versiones libres no se da prelación a las mujeres"... "a las mujeres se les da un trato normal"... "Porque la participación en las audiencias las realiza a través de un apoderado"*. Dentro de los pocos avances que se han tenido en este aspecto se menciona algunas acciones en relación con las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual, la política de divulgación de derechos que realizan algunas instituciones y el apoyo que el PNUD ha dado para que asistan a las audiencias *"Sí, hay medidas por cuestiones de seguridad y por cuestiones económicas, por lo que se traen a las personas de las veredas, dichos procesos se hacen con la ayuda del PNUD pero aún falta"*.

---

Por el contrario, en relación con los factores que en términos generales se perciben como que han contribuido al desarrollo alcanzado encontramos: 1) que en la política en parte se contemplan medidas para que en los interrogatorios y estrategias de investigación se pueda identificar delitos asociados a las características de género, etnia o edad de las víctimas y 2) medidas para tener en cuenta mecanismos probatorios en relación con los delitos cometidos contra menores de edad, *“La Ley de Justicia y Paz sí permite esto y directamente los fiscales pueden hacerlo y efectivamente lo hacer”*, la existencia de protocolos y directrices pero con dificultades en la implementación *“Elaboración de guías para atención diferencial, entrevistas, memorandos”<sup>38</sup>...* *“se han hecho protocolos para casos de violencia sexual”...* *“protocolos, rutas, etc. El inconveniente es la aplicación”*. Adicionalmente el hecho de contar con delegados de familia para el caso de delito de menores y que en los casos de reclutamiento forzado o donde las víctimas son menores de edad se realizan audiencias reservadas.

Es de precisar sin embargo que respecto a los delitos cometidos contra menores de acuerdo con los entrevistados, el principal es el reclutamiento forzado pero se enfatiza que existen pocas denuncias del mismo, y que el conocimiento que se ha tenido de muchos de ellos ha sido gracias a estudios realizados por organismos de cooperación (como la GTZ). Persisten además problemas con la definición y el trato de aquellos que ingresaron como menores de edad a grupos ilegales y se desmovilizan como mayores de edad. Tienen la doble condición de víctima y victimario y el trato es muy ambiguo.

---

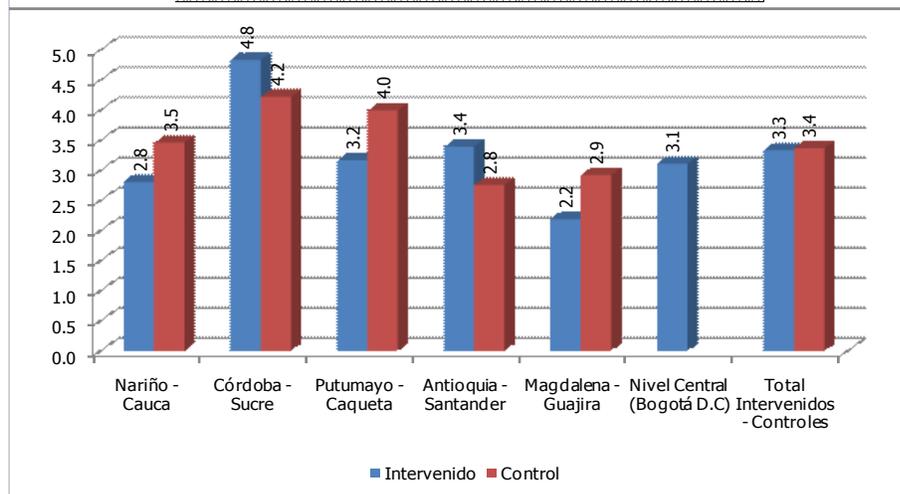
<sup>38</sup> . Se enuncian por parte de algunos funcionarios el memorando 3 19 de febrero 2010- memorando 18 de 24 de mayo 2010.

## ► Análisis por Región

**Tabla 78. Percepción sobre el nivel de inclusión de la perspectiva diferencial en la Política de Justicia y Paz por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	2.8	3.5	63%	83%	38%	17%	(p=0.614)
Córdoba - Sucre	4.8	4.2	100%	100%	0%	0%	(p=0.192)
Putumayo - Caqueta	3.2	4.0	78%	100%	22%	0%	(p=0.866)
Antioquia - Santander	3.4	2.8	100%	100%	0%	0%	(p=0.149)
Magdalena - Guajira	2.2	2.9	100%	75%	0%	25%	(p=0.485)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.1		95%		5%		
Total Intervenidos - Controles	3.3	3.4	90%	94%	10%	6%	(p=0.87)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En Córdoba, Sucre y Caquetá se registra la más alta percepción de que en la política de Justicia y Paz se ha incluido la perspectiva diferencial en cuanto establece directrices que permite incorporar diversas medidas relacionadas con el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización, por tanto la capacidad está desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa. En los departamentos de Cauca, Antioquia, Putumayo así como a nivel central, se establece que la capacidad está parcialmente desarrollada mientras que en La Guajira, Nariño, Santander y Magdalena se percibe un escaso desarrollo en cuanto a la inclusión de la perspectiva diferencial en la política de Justicia y Paz.

El Córdoba el grado de desarrollo de la capacidad se explica, según los funcionarios, por la existencia de memorandos y directrices emanados por parte de la Fiscalía en los que se establecen medidas para incorporar el enfoque diferencial, se alude al otorgamiento de medidas de protección para las mujeres víctimas, adicionalmente se hace referencia a que

muchos indígenas han llegado a “resguardarse” en el departamento por lo que con esta población se tiene un tratamiento especial respecto a los espacios para audiencias y atención, también se tiene en cuenta medidas diferenciales respecto a esta población en los mecanismos probatorios y finalmente, se tiene en cuenta las diferencias de género, edad, entre otros para la reparación de los daños.

En Sucre, se manifiesta que existen reglamentos y directrices que siempre son tenidas en cuenta respecto del enfoque diferencial, así por ejemplo, cuando se debe dar un dictamen de medicina legal tales condiciones son consideradas, igualmente para cierto tipo de víctimas se establecen medidas de protección, en las entrevistas a los postulados se busca establecer los delitos que son cometidos con ciertos grupos de personas y finalmente para promover la denuncia se da garantía de la reserva de la información. La brecha existente se explica porque en el departamento no se hace diferenciación en cuanto a los espacios físicos, a las mujeres se les “recomienda no llevar los niños a las audiencias” y respecto a las condiciones de los indígenas manifiestan que no han tenido casos o demandas de servicios de esta población.

En Caquetá por su parte, la brecha se explica por la insuficiencia de medidas para incentivar la denuncia de las mujeres y una mejor recepción de las mismas por parte de las instituciones, así como medidas para incentivar su participación en las audiencias o etapas procesales de Justicia y Paz. También se considera que no existen suficientes medidas que permitan establecer mecanismos probatorios respecto a violencia de género, o delitos cometidos contra menores de edad o grupos étnicos. En Putumayo las brechas se explican en estos mismos factores pero allí se considera que tales condiciones son mucho más precarias, vez se cumplen y que es mucho lo que falta para mejorar.

En el departamento de Antioquia los aspectos más críticos respecto a la brecha existente se relacionan con los espacios destinados a la atención a las víctimas tales como las salas de audiencias, salas de atención y orientación, entre otros, puesto que no se tienen en cuenta características especiales de la población en razón de la edad, género o etnia ni tampoco respecto a condiciones de discapacidad. En este sentido se precisa que “*las salas de audiencia no son lo suficientemente grandes para algunos casos; en las demás falta adecuarlas más, al igual que hace falta el acompañamiento psicosocial en las audiencias*”. En segundo lugar, lo relacionado con medidas para incentivar la participación de las mujeres en las audiencias en la medida que se debe hacer un trabajo de ubicación y asistir al lugar que se encuentran, que por lo general es en las zonas rurales. Por su parte, los aspectos en los que se ha avanzado y que justifican el desarrollo parcial en este departamento tienen que ver con las medidas para tener en cuenta los mecanismos probatorios diferenciales en relación con los delitos cometidos contra menores de edad, especialmente en lo relativo al reclutamiento forzado pues no sólo se cuenta con la Ley de Justicia y Paz sino también con el Código de Infancia y Adolescencia, aunque falta avanzar el tema, puesto que existen protocolos pero la aplicabilidad es aún un problema. Además, respecto al delito de violencia sexual se destaca el trabajo que se realiza a través de la Secretaría de la Mujer con las mujeres víctimas, los protocolos de recepción de los

---

casos, sin embargo, se aclara que se requiere *"capacitación de los funcionarios para superar los sesgos culturales sobre este tipo de violencias"*.

En Santander, donde la percepción de la capacidad fue anecdótica (2,8), se manifiesta que existe precariedad y se requiere mucho para mejorar en cuanto a los espacios destinados para la atención a las víctimas que tienen en cuenta criterios diferenciales, como también las medidas para incentivar la participación de las mujeres en etapas procesales así como medidas para que en las estrategias de representación de las víctimas se tenga en cuenta las características de género, etnia o edad de las víctimas. Los escasos avances en general, se reconocen parcialmente e la existencia de medidas para que en los interrogatorios y estrategias de investigación se puedan identificar delitos asociados a las características de género, etnia o edad de las víctimas.

Para el departamento de Nariño, la percepción de los funcionarios es que en la política de Justicia y Paz las directrices establecidas para incorporar la perspectiva diferencial son precarias y por tanto esta capacidad es anecdótica (2,8). Al igual que en muchos departamentos, los factores que más contribuyen a la brecha están referidos a los espacios para la atención de las víctimas, donde para el departamento en la práctica no existen y mucho menos están dispuestos para cumplir con criterios diferencial según edad, género, etnia o condición de discapacidad de las víctimas. Se resalta que respecto de la población indígena, al darse prioridad a las víctimas individuales, se desconocen las reparaciones colectivas y por tanto esto afecta a las comunidades indígenas. En segundo lugar, otro factor que contribuye a la brecha existente es que en los procesos de reparación no se tienen en cuenta medidas para diferenciar los daños según características diferenciales de la población o tipo de victimización, puesto que no hay protocolos para ello y mucho menos se consideran las condiciones específicas de la población indígena. En tercer lugar, la inexistencia de equipos interdisciplinarios que permitan dar atención adecuada bajo el enfoque diferencial y con una perspectiva psicosocial. Se aclara que aunque se dan muchas capacitaciones todo gira en torno a los mismos funcionarios que operan de manera aislada y no en la perspectiva de "equipo". En general se concibe que el enfoque diferencial en el departamento *"Hay vacío para el caso del departamento de Nariño en donde se encuentra un componente étnico bastante alto y debe, por tanto, trabajarse más"..."No hay protocolos particulares para grupos étnicos y no hay preparación psicojurídica para estos casos"*.

Por su parte, los escasos avances que se expresan en el departamento de Nariño sobre la perspectiva diferencial es lo relacionado con las medidas para tener en cuenta mecanismos probatorios diferenciales en relación con los delitos cometidos contra los menores de edad, donde se considera que al respecto la Ley permite establecer dichas medidas y por lo general se cumplen. Se considera que la Ley de Justicia y Paz plantea parcialmente algunas directrices aunque no es muy específica y respecto a la violencia sexual existen protocolos.

En Cauca, donde la capacidad se ubicó en un nivel de desarrollo parcial, el déficit se explica principalmente por la inexistencia de medidas para que en los procesos de reparación se tenga en cuenta la diferenciación de los daños causados son criterios diferenciales por características de la población o tipo de victimización así como en la precariedad de la infraestructura física para la adecuada atención de las víctimas que tenga en cuenta el enfoque diferencial. También se refiere la insuficiencia de medidas para tener en cuenta mecanismos probatorios relacionados con los delitos cometidos contra los grupos étnicos y de medidas para incentivar la participación de las mujeres en las audiencias. Por su parte, los factores que han contribuido al desarrollo actual son las medidas determinadas para una mejor recepción de denuncias por parte de las mujeres víctimas, así se enuncia el servicio a través de la URI, de la CNRR, de la Defensoría. Se aclara que aunque no existe un protocolo como tal sí se da prelación a las mujeres víctimas. También se valora positivamente la el trabajo interdisciplinario para abordar la perspectiva diferencial, como la dupla psicojurídica y el equipo interdisciplinario del CTI y, adicionalmente el trabajo coordinado que se realiza entre diferentes entidades puesto que los recursos humanos no son suficientes. Se precisa también que el abordaje interdisciplinario se adoptado por decisión de las propias entidades y funcionarios y no porque existan protocolos para ello.

En el departamento de la Guajira (2,9) las brechas en la inclusión de la perspectiva diferencial están, como en la mayoría de los departamentos, referidas en primer lugar a la inexistencia de espacios adecuados para la atención a las víctimas con enfoque diferencial; en la precariedad existente para contar con equipos interdisciplinarios que permitan abordar dicha perspectiva así como en la precariedad de las medidas para una mejor recepción de denuncias por parte de las mujeres víctimas y medidas para favorecer el acceso de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos en las etapas procesales, en los servicios de orientación e información, en la atención psicosocial, en la defensa y representación judicial. Por el contrario, los avances que se identifican es que en la ley de Justicia y Paz si existen mecanismos para promover el desarrollo de estrategias que tengan en cuenta el enfoque diferencial, especialmente en relación con mecanismos probatorios en relación con delitos basados en la violencia de género y contra menores de edad.

Por su parte, en el Departamento del Magdalena en general todos los factores constitutivos de la capacidad analizada se consideran anecdóticos o inexistentes, con excepción de las medidas para que en los procesos de reparación se tenga en cuenta la diferenciación de los daños causados según edad, género o grupo étnico, respecto de lo cual consideran que existe, aunque es insuficiente y se requieren mejoras. Respecto de las medidas para identificar delitos asociados a características de género, etnia o edad de las víctimas, afirman que existen dificultades respecto a la forma como se interroga y depende además de los hechos que relatan y como se documentan. Respecto de los mecanismos probatorios frente a delitos, se plantea que en el departamento básicamente se reciben expedientes de reclamación de tierras; respecto a la representación judicial en la práctica no es posible atender el interés de las víctimas puesto que se debe esperar el

incidente de reparación, lo cual dificulta el proceso, no cuentan con equipos interdisciplinarios, aún más en la región no existe sede de la CNRR ni de medicina legal lo que dificulta también la creación de equipos multi-institucionales.

A nivel central (Bogotá D.C.), se percibe que la capacidad está parcialmente desarrollada (3.1), refiriéndose como brechas principales la insuficiencia de medidas para que en las estrategias de defensa y de litigio se tenga en cuenta las características de género, etnia o edad de las víctimas; de medidas para establecer mecanismos probatorios por delitos de género la insuficiencia de espacios físicos adecuados para la atención a las víctimas; insuficiencia de medidas para incentivar la participación de las mujeres en las audiencias y para una mejor recepción de sus denuncias. Solamente se perciben algunos avances, aunque parciales, en las medidas para que en los procesos de reparación se tenga en cuenta la diferenciación de los daños según características diferenciales de la población y tipo de victimización y para tener en cuenta mecanismos probatorios diferenciales en relación con los delitos cometidos contra menores de edad.

### ► Análisis por Institución

Teniendo en cuenta el análisis por institución, se encuentra que con excepción del Consejo Superior de la Judicatura así como de la CNRR, en las demás instituciones considera un desarrollo parcial respecto a la inclusión de la perspectiva diferencial en la Política de Justicia y Paz.

**Tabla 79. Percepción sobre el nivel de inclusión de la perspectiva diferencial en la Política de Justicia y Paz por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Personería	3,6
Procuraduría General de la Nación	3,3
Fiscalía General de la Nación	3,3
Defensoría del Pueblo	3,4
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3,4
Consejo Superior de la Judicatura	2,8
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	2,6
<b>Total general</b>	<b>3,3</b>

En la Procuraduría se informa que existen directivas para la protección de menores que han sido víctimas del reclutamiento forzado y protección especial de mujeres que han sufrido violencia sexual. Estas directivas se han incorporado en memorandos al interior de la Procuraduría. El tema étnico está todavía en construcción.

Por parte de la Defensoría del Pueblo a nivel central resalta que, La implementación del enfoque diferencial en la Unidad Nacional de Atención integral a víctimas está comenzando. Prioritariamente se ha implementado el enfoque para menores. La experiencia ha evidenciado que en este campo existe un gran despliegue teórico pero que no tiene modelos sistemáticos de implementación en la práctica. Los protocolos para

enfoque diferencial para orientación a víctimas de violencia sexual y orientación a indígenas están en construcción.

Desde el Ministerio del Interior de Justicia, aunque no se realiza valoración de la capacidad puesto que los funcionarios de dicha entidad no tienen participación directa en los procesos de Justicia y Paz o con las víctimas, se considera que el enfoque diferencial ha tenido que incorporarse por otros lados mediante el manejo de temas pasados a través de protocolos y reglamentaciones. Pero no hay unos claros criterios diferenciales. En el proceso de justicia y paz no existen estos criterios, pero sí se deberían ver reflejados en el proceso, en realidad al impartir justicia, al organizar audiencias con víctimas esto debe manejarse unos criterios diferenciales. Observan que la Fiscalía de mutuo propio ha empezado a aplicar algunos, pero en condiciones especiales para realizar las audiencias, pero en la ley de justicia y paz como tal no hay unos criterios claros diferenciales, a las instituciones les ha tocado crearlas y adoptarlas. Desde la perspectiva del Ministerio, se han tenido en cuenta en el diseño de toda la política de desplazamiento y de atención a víctimas.

### **9.1.2 Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para facilitar el acceso a los derechos a la verdad, la justicia, reparación y no repetición a las víctimas en el marco del proceso de justicia transicional**

Se identificó la percepción de los funcionarios respecto al nivel en el cual la institución, en razón al mandato establecido en la política de justicia transicional respecto del acceso de los derechos a la justicia, la verdad, puso en marcha diferentes tipos de acciones tales como: la creación de nuevas estructuras o dependencias; la redefinición de funciones o roles, el incremento de la planta de personal, la capacitación y formación del recurso humano, el mejoramiento de infraestructura, la gestión recursos propios y de cooperación para fortalecer sus capacidades; la generación de directrices y políticas internas, el diseño de planes programas, proyectos, celebración de convenios y alianzas, diseño de sistemas de información; la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación de los programas en curso. Dichas acciones dan cuenta del grado en el cual la entidad se dispone para asumir sus competencias y funciones.

Esta información fue recabada con los funcionarios del nivel de coordinación de dependencias o programas de las instituciones responsables de la implementación de acción relacionadas con las víctimas y mediante las entrevistas a profundidad. Del total de funcionarios entrevistados respecto a la valoración de la capacidad (24) el 92% reportó información sobre el grado en el cual los diferentes aspectos evaluados han sido tenidos en cuenta para asumir el mandato.

En general consideran que la capacidad está parcialmente desarrollada (3,8) y los factores que en mayor medida contribuyen a la brecha existente están relacionados con la insuficiencia en los procesos de incremento y cualificación de la planta de personal teniendo en cuenta los perfiles pertinentes así como la insuficiencia en los procesos de selección de personal con la formación y experiencia en temas relacionados con víctimas

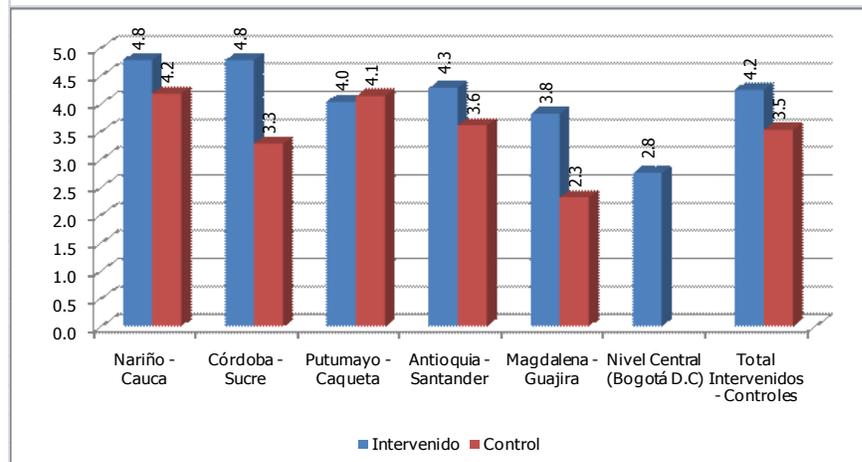
de violaciones de derechos humanos o justicia transicional, necesarios para emprender las acciones de garantía de derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición y finalmente el diseño y puesta en marcha de sistemas de monitoreo y evaluación y de mecanismos para la rendición de cuentas. Por el contrario, se valora positivamente los avances en relación con la gestión de recursos propios y/o de organismos de cooperación para favorecer la capacidad de respuesta hacia las víctimas; el desarrollo de programas específicos para facilitar el acceso de las víctimas a sus derechos; el establecimiento de protocolos y medidas de seguridad de la información para garantizar la confidencialidad; la generación de directrices y políticas internas; así como la puesta en marcha de sistemas de información en relación con el registro de atención a víctimas.

### ► Análisis por Región

**Tabla 80. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para facilitar el acceso a los derechos a la verdad, la justicia, reparación y no repetición a las víctimas en el marco del proceso de justicia transicional por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.8	4.2	50%	100%	50%	0%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	4.8	3.3	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta	4.0	4.1	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Antioquia - Santander	4.3	3.6	100%	100%	0%	0%	(p=0.286)
Magdalena - Guajira	3.8	2.3	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	2.8		100%		0%		
Total Intervenido - Controles	4.2	3.5	92%	100%	8%	0%	(p=0.032)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



La percepción difiere por región, encontrándose que en Nariño, Córdoba, Antioquia, Caquetá y Cauca es mayor que el promedio total ubicándose en el nivel 4: la capacidad existe aunque no se encuentra desarrollada en su totalidad pero es poco lo que falta para que sea completa. La explicación de este nivel de desarrollo está dado por la creación de nuevas estructuras o dependencias para la ampliación de cobertura, con funciones específicas en temas de justicia transicional y justicia y paz, para garantizar el acceso de las víctimas (por ejemplo Unidad de Justicia y Paz en la Fiscalía, Unidades para la Atención y Orientación a Víctimas en la defensoría, incrementos de planta de personal con perfiles pertinentes a las nuevas funciones: fiscales de justicia y paz y defensores de víctimas, entre otras), se han llevado a cabo reformas organizativas y conformación de comités de coordinación entre otras acciones, se han llevado a cabo acciones de coordinación, firma de convenios, entre otros. La brecha está parcialmente explicada por la no competencia que tienen las regiones en la definición de políticas internas, estándares o protocolos que son generadas a nivel central y aunque ha habido incremento de la planta de personal aún es insuficiente para una adecuada cobertura a las víctimas.

En los departamentos de Magdalena, Santander y Sucre se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada mientras que en la Guajira se encuentra una baja capacidad, puesto que la evidencia es anecdótica. Como debilidades asociadas a la brecha de capacidad hacen referencia a los problemas de coordinación institucional, estandarización de procedimientos e instrumentos.

Específicamente con la Guajira, en este departamento no se ha implementado el proceso de justicia y paz como tal, no ha habido desarrollos en términos organizacionales o funcionales para dar respuesta a las necesidades de acceso a las víctimas, sus competencias están limitadas a la recepción de información y remisión a la regional. No se cuenta con recurso humano dedicado con roles y funciones definidas en la atención y garantía de acceso de las víctimas. En algunas entidades se dio inicio a la implementación del proceso, destinándose recursos y haciéndose la contratación de personal, sin embargo con el avance del proceso se presentó una pérdida de interés institucional, la cual significó que se abolieran los cargos o no se renovaran los contratos. La capacidad lejos de fortalecerse se ha ido disminuyendo.

### ► Análisis por Institución

**Tabla 81. Tipo de acciones puestas en marcha por la entidad para facilitar el acceso a los derechos a la verdad, la justicia, reparación y no repetición a las víctimas en el marco del proceso de justicia transicional por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Ministerio del Interior y de Justicia	4.4
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4.2
Fiscalía General de la Nación	4.0
Defensoría del Pueblo	3.7
Vicepresidencia de la República	1.1
<b>Total general</b>	<b>3.8</b>

En el análisis por institución se encuentra que es el Ministerio de Justicia el que mayor desarrollo de capacidad percibe en relación con la facilitación del acceso de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, seguido de Medicina Legal y de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, que para estas entidades es poco lo que falta en términos de la puesta en marcha de acciones para cumplir con su mandato respecto a la garantía de acceso de las víctimas a la verdad, a la justicia, reparación y garantías de no repetición.

El Ministerio del Interior y de Justicia, al ser una institución cuya función principal es aquella del diseño de políticas y programas para materializar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, como evidencia de las acciones puestas en marcha, hace referencia en primer lugar a la creación de la Dirección de Justicia Transicional, que tiene a su cargo el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, desde el cual se establecen las acciones coordinadas para dar respuesta y garantía a los derechos de las víctimas. De manera directa ejecuta el Programa de Protección a Víctimas y Testigos, el Modelo de Atención integral a víctimas (MIAV), también participa parcialmente en la ejecución de la política de restitución de tierras, a través de abogados cuya función es sustanciar casos de restitución de bienes. En relación con las acciones de coordinación y decisiones de política, preside el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA), desde donde se define la condición de desmovilizado individual, Preside el Comité de Reparaciones Administrativas (CRA) mediante el cual se materializa la indemnización por vía administrativa establecida por el Decreto 1290/2008, Participa en la plenaria de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para la adopción de políticas en este tema; participa en la mesa de garantías para el retorno, es miembro del el Comité Integrado de Inteligencia para proteger a las víctimas que reclaman restitución de tierras. Tiene la responsabilidad de las decisiones sobre el otorgamiento de indultos. Las brechas respecto a las capacidades institucionales están asociadas con la perspectiva limitada a Justicia y Paz en el CIJP, por lo que es necesaria su transformación a un comité más amplio de Justicia Transicional. También existen restricciones respecto a sus capacidad en relación con el tema de protección a víctimas y testigos, aspecto que debe ser concebido más desde una perspectiva preventiva y no sólo reactiva.

En la Fiscalía General de la nación se refiere como acciones concretas para garantizar el acceso de las víctimas a la justicia: la Creación de la Unidad de Justicia y Paz, la creación de 1200 nuevos cargos, cambios en las estrategias de investigación. Para las víctimas de justicia y paz existe un mecanismo diferente de acceso al proceso, puesto que son los fiscales quienes buscan el acercamiento a las víctimas para conocer y esclarecer los hechos. Se realizan jornadas de víctimas a nivel general y especial, en este último caso en relación la desaparición forzada puesto que el registro de casos y la información que se requiere es más exigente. Se ha buscado estandarizar instrumentos y procedimientos, de acuerdo con las características propias del proceso en el país.

En cuanto al derecho a la verdad debe señalarse que la ley no establecía metodologías para la realización de las versiones libres, por lo que la Fiscalía se dedicó a generar los espacios para que los perpetradores contaran la verdad. Así mismo se crearon

mecanismos especiales para que las víctimas tuvieran derecho a acceder a las versiones no sólo de manera verbal. Se buscó cómo garantizar un acceso material de las víctimas a las versiones libres. Se creó un dossier especial en el que los fiscales deben desarrollar 9 puntos específicos que facilitan la construcción de la verdad. En cuanto a las garantías de no repetición un aspecto importante es la recuperación de la institucionalidad y la presencia en las regiones. En este sentido se han hecho esfuerzos por permanecer en lugares difíciles en los que se ha desarrollado el conflicto como Córdoba o Putumayo, no obstante existen muchos vacíos.

En la Defensoría del Pueblo por su parte, donde se considera que la capacidad está parcialmente desarrollada, se hace referencia a la creación de nuevas estructuras tales como la Unidad de Atención y Orientación a Víctimas tanto a nivel nacional como en algunas regionales, la Unidad Nacional para la Representación Judicial a Víctimas, y la Barra de Representantes Judiciales de Víctimas, como un espacio de capacitación y discusión permanente. Para dar respuesta en la garantía del acceso de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, se cuenta con la estrategia de orientación psicojurídica en sus componentes individual y grupal; se ha llevado a cabo la divulgación y difusión del 100% de la estrategia; se ha diseñado el protocolo de acompañamiento a las víctimas para cada etapa; con el apoyo de la cooperación internacional (PNUD) se ha favorecido la movilización de las víctimas para su participación en las audiencias en 5 regiones del país; y se han construido los referentes comunes para la representación judicial de víctimas. Las brechas existentes en la capacidad analizada están asociadas con las diferencias regionales y las competencias que se tienen, puesto que el tema de políticas, lineamientos o estándares, gestión de recursos, selección de personal entre otros, son definidos a nivel central. Además se enfatiza que no se cuenta con el personal suficiente y que a nivel regional existen problemas de coordinación y articulación con otras entidades en los territorios.

Para el Instituto de Medicina Legal, como órgano rector técnico científico que apoya la administración de justicia, los avances en el desarrollo de la capacidad se expresan en la información forense que se está proporcionando, puesto que más allá de la identificación de los cuerpos está contribuyendo a la investigación judicial, en el esclarecimiento de delitos de lesa humanidad como la tortura, los delitos sexuales, proveyendo elementos contundentes para que sean investigados y verificados por las autoridades competentes. Adicionalmente en relación con el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, a través de los convenios interinstitucionales y de la creación de la Comisión, se ha mejorado la tecnología, el registro de información, los procesos de cruce de información entre diferentes instituciones lo que ha permitido la consecución de resultados importantes en el tema. También las acciones que se viene adelantando en lo relacionado con los N.N. en los cementerios. Se ha implementado una nueva estrategia para atender e informar a los familiares de las víctimas desaparecidas, dando información desde el comienzo mediante informes periódicos y asumiendo todo el proceso desde la atención, las reclamaciones, las tutelas o derechos de petición, entre otros. Se han venido implementaciones acciones de fortalecimiento al grupo de patología a nivel nacional

mediante proceso de capacitación en derechos humanos y en estudios forenses asociados a violaciones de derechos humanos, en el tema de tortura, de la verificación, del compromiso del médico y que su dictamen también pueda generar responsabilidad en ese tema. También se tiene participación con las OSC en la mesa interinstitucional de atención psicosocial y la CNBPD, para coordinar las acciones de de información y registro de personas desaparecidas con el fin de realizar los cruces de información con las bases de datos de los cuerpos identificados y posteriormente la retroalimentación a través de las OSC para la respectiva información a los familiares en los casos positivos.

Las brechas referidas por Medicina Legal tienen que ver en primer lugar con la falta de personal especializado en los laboratorios y para dar una mayor cobertura, aunque en la actualidad se están gestionando proyectos para mejorar en esos aspectos; la incertidumbre respecto a los procesos de recuperación de cadáveres, puesto que en algunos casos no se puede establecer los tiempos de espera; el cambio en la cultura organizacional, en el sentido de que se incorpore e institucionalice el tema de responsabilidad en la violación de derechos humanos y respecto a la mesa interinstitucional de atención psicosocial con las OSC aún falta consolidar estrategias para mejorar la atención a los familiares, que permita a los funcionarios de las entidades consolidarse en este aspecto. Así mismo, se evidencia que la participación de las entidades en dicha mesa no es permanente.

### **9.1.3 Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para facilitar el acceso de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición**

En la composición de este indicador se tuvo en cuenta la percepción de los funcionarios sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional de la entidad, la definición de roles y funciones a nivel directivo y de ejecución; el proceso de toma de decisiones al interior de la organización con criterios de transparencia e inclusividad, el grado en el cual las iniciativas llevadas a cabo por la entidad en materia de garantía de derechos de las víctimas se enmarcan en estándares internacionales, si se han implementado iniciativas para ofrecer información y orientación a víctimas, el desarrollo de protocolos o rutas de atención; acciones de atención integral (psicosocial y jurídica); la implementación de iniciativas para incrementar la denuncia por parte de las víctimas, su participación en etapas procesales y para favorecer una adecuada representación a las víctimas.

Fueron indagados un total de 112 funcionarios del nivel ejecutor y de coordinación de las dependencias o programas de las instituciones responsables de la implementación de la política de Justicia Transicional. El 94% de los entrevistados realizó la valoración de la capacidad, mientras que el restante 6% manifestó no tener competencia en estos aspectos.

En promedio, la percepción es que la estructura y funcionalidad organizacional es pertinente puesto que esta capacidad está desarrollada y aunque no es completa, es poco

---

lo que falta para que lo sea (4,0). Las brechas existentes se explican principalmente por la insuficiencia de medidas para incorporar el enfoque diferencial en la garantía de derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación; en la atención integral (psicosocial y jurídica) y la insuficiencia en la implementación de iniciativas para favorecer la participación de las víctimas en las etapas procesales; y finalmente la insuficiencia de estrategias para incentivar la denuncia por parte de las víctimas. Se valoran positivamente los avances y la pertinencia logrados respecto a la incorporación de estándares internacionales en cuanto a las acceso a la justicia, en la implementación de iniciativas para dar información y orientación, el establecimiento de protocolos y rutas de atención y en la atención integral (psicosocial y jurídica).

En el análisis por región se identifica que solamente en Putumayo, Santander y Magdalena se percibe que la estructura y funcionalidad organizacional está parcialmente desarrollada, lo mismo que a nivel central (Bogotá, D.C.). Los demás departamentos se ubican en un alto nivel de desarrollo aunque no es completo.

En el nivel más alto, se encuentran ubicados los departamentos de Córdoba, Nariño, Cauca y la Guajira. Consideran que si bien es un proceso nuevo, han venido implementando estrategias puntuales, claras y necesarias para su mejoramiento y así garantizar el derecho a las víctimas. Antioquia y Caquetá consideran que es un sistema en construcción y que se presentan algunas fallas que el mismo sistema busca solucionar. El departamento del Magdalena hace una crítica sobre los mecanismos utilizados para llevar los procesos de las víctimas y la falta de continuidad de los mismos por parte de los defensores. Esto es debido a las constantes remisiones que se hacen a diferentes zonas del país, dilatando y haciendo más difícil el acceso a las víctimas.

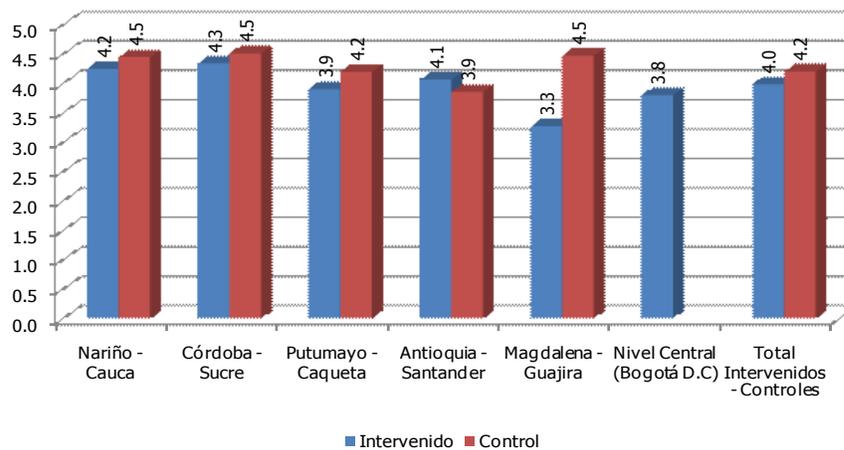
Existen otros limitantes mencionados en las regiones que conducen a que no se obtenga un mayor nivel en la valoración de la capacidad, como los son la falta de personal y a la cobertura que permitan ampliar el acceso a las víctimas a los procesos de justicia y paz y otros específicos constitutivos de la capacidad como se detalla a continuación.

## ► Análisis por Departamento

**Tabla 82. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para facilitar el acceso de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.2	4.5	63%	100%	38%	0%	(p=0.329)
Córdoba - Sucre	4.3	4.5	100%	100%	0%	0%	(p=0.583)
Putumayo - Caqueta	3.9	4.2	78%	100%	22%	0%	(p=1000)
Antioquia - Santander	4.1	3.9	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Magdalena - Guajira	3.3	4.5	100%	75%	0%	25%	(p=0.503)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.8		100%		0%		
Total Intervenido - Controles	4.0	4.2	90%	97%	10%	3%	(p=0.661)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



### **Nariño y Cauca**

Para el departamento de Nariño se encuentra, a diferencia de la mayoría de los departamentos estudiados, que el principal déficit está referido a la estructura y funcionalidad organizacional, es decir que aún en las entidades existen insuficiencias en estos aspectos, particularmente en relación con la definición de roles y funciones y de la coordinación. Así mismo, se plantea como insuficiente la implementación de mecanismos para la adecuada representación judicial de las víctimas. Como los aspectos más positivos respecto al desarrollo de la capacidad (y también contrario sensu a lo encontrado en la mayoría de las regiones), se percibe que en el departamento existe un buen nivel de desarrollo en relación con los mecanismos para promover la denuncia por parte de las víctimas y en su participación en las diferentes etapas procesales.

En el departamento de Cauca, el déficit en la capacidad está dado por la insuficiencia de medidas que permitan incorporar el enfoque diferencial en la garantía de derechos de las víctimas y en la insuficiencia de mecanismos para la adecuada representación judicial. Por el contrario, se valora positivamente considerándose un alto grado de desarrollo en lo relativo a las estrategias para incentivar la denuncia, la atención psicosocial y la incorporación de estándares internacionales, aunque teniendo en cuenta también estándares propios del contexto. Al respecto, es recurrente la referencia a que se cuenta con la dupla psicojurídica que ha permitido a las víctimas conocer sus derechos y la forma de acceder a ellos, también destacan el apoyo y acompañamiento a los procesos y trámites que realizan las víctimas.

### **Córdoba y Sucre**

En Córdoba la brecha existente se deriva de la insuficiencia de medidas para incorporar el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización en el acceso a la verdad, justicia y reparación; y aunque se tienen buenos desarrollos aún faltan mecanismos para incentivar la denuncia y la participación de las víctimas en las etapas procesales. Se consideran los mayores desarrollos en relación con la aplicación de estándares internacionales así como en las iniciativas para ofrecer información y orientación a víctimas, en la existencia y aplicación de protocolos y rutas de atención.

En Sucre, la escasa brecha existente se explica en que se requiere mejorar en cuanto a las iniciativas para incentivar la denuncia de las víctimas y en relación con la atención integral (psicosocial y jurídica). Los funcionarios argumentan que en el departamento se cuenta con oficinas y servicios especializados para atender a las víctimas, que se cuenta con los perfiles competentes para brindar orientación e información y que en general se aplican los estándares internacionales en cuanto se busca el cumplimiento de los derechos humanos.

### **Putumayo y Caquetá**

Para el Departamento de Putumayo, la percepción general es que la estructura y funcionalidad organizacional de las instituciones para responder en relación con el acceso a la verdad, justicia y reparación está parcialmente desarrollada. Como ocurre con la gran parte de los territorios estudiados, el déficit está relacionado con la falta de medidas para incorporar el enfoque diferencial, para la adecuada representación de las víctimas y la falta de iniciativas para promover la denuncia. Por su parte, el grado de desarrollo alcanzado está explicado por el alto grado de pertinencia que se percibe en los procesos de toma de decisiones al interior de las instituciones, en la cohesión organizacional y en relación con las estrategias implementadas para garantizar la participación de las víctimas en las etapas procesales.

En Caquetá, el déficit en la capacidad existente respecto a la estructura y funcionalidad organizacional existente están relacionadas con la precariedad de las iniciativas para ofrecer atención integral a las víctimas (psicosocial y jurídica), las escasez de iniciativas para incentivar la participación de las víctimas en las etapas procesales, y en la adopción de medidas para incorporar en enfoque diferencial en la garantía de los derechos a la

verdad, la justicia y la reparación. Por el contrario, se considera un desarrollo completo en relación con las estrategias para la adecuada representación de las víctimas y, a nivel interno de las instituciones la cohesión organizacional y los adecuados procesos de toma de decisiones.

### **Antioquia y Santander**

En el departamento de Antioquia, la brecha existente para que la capacidad sea completa, corresponde a la escasez de medidas para incorporar el enfoque diferencial según características de la población (género, edad, grupo étnico) y por tipo de victimización así como a la insuficiencia de iniciativas para ofrecer atención integral a víctimas (psicosocial y jurídica). Por el contrario, se establece un alto grado de pertinencia y desarrollo en los procesos de decisiones al interior de las instituciones en los que se favorece la confianza y el cumplimiento de compromisos, en la estructura y funcionalidad de las organizaciones así como en la aplicación de estándares internacionales.

En Santander, donde se percibe en desarrollo parcial en la estructura y funcionalidad organizacional, en la brecha percibida inciden la insuficiencia de medidas para incorporar el enfoque diferencial, la precariedad en los mecanismos para garantizar una adecuada representación de las víctimas y, a nivel interno de las entidades la falta de cohesión organización entre las instancias directivas y de ejecución. Los funcionarios en la región aclaran que respecto al Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV) que se constituye no sólo en una respuesta integral de atención sino también un mecanismo para incorporar los estándares internacionales, la implementación en la región no ha tenido los resultados esperados, por diversos factores, entre ellos las deficiencias en la estructura institucional existente para garantizar la respuesta integral. También se argumenta sobre la dificultades para llegar a muchos de los municipios donde hay víctimas para informar, orientar y prestar atención.

### **Magdalena y la Guajira**

Magdalena es el departamento con la percepción más baja respecto a la pertinencia en relación con la estructura y funcionalidad existente para favorecer el acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. En primer lugar se considera casi inexistentes las iniciativas para atención integral a víctimas (psicosocial y jurídica), escasamente se han realizado avances en la adopción de medidas para incorporar el enfoque diferencial, hay insuficiencia de iniciativas para incentivar la denuncia por parte de las víctimas y muy poco se ha avanzado respecto a la representación judicial de las víctimas, aspecto sobre el cual, según lo refieren en la defensoría : *"La representación judicial de las víctimas es un tema muy delicado, no representan a nadie en realidad, aquí hay un defensor, las audiencias son en Barranquilla donde hay otro defensor con suplencia de poderes, la víctima no tiene representación material"*. Los factores que más inciden en el desarrollo de la capacidad existente son la cohesión organizacional entre las áreas de dirección y ejecución y que las iniciativas en materia de acceso a la justicia para las víctimas se enmarcan en los estándares internacionales. No obstante, es de precisar que

estos aspectos aunque están mejor valorados siguen siendo considerados como insuficientes.

En la Guajira, donde el desarrollo de la capacidad se ubica dentro de las más altas, es importante precisar que el alcance de la valoración está dado de acuerdo con la competencia que las diferentes entidades asignan a las dependencias que funcionan en dicha región, competencia que según algunos funcionarios perciben como "muy limitada", en tanto se circunscribe a la recepción de documentos y el traslado de los asuntos a las regionales que están a cargo **"entonces en eso se hace bien pero está muy lejos de ser lo que tiene que ser"**. En consecuencia, hay falencia de recursos económicos y humanos, especialmente en atención psicosocial y en la preparación para la atención a las víctimas. No obstante las limitaciones expuestas, se argumenta que se ha venido cumpliendo con la responsabilidad atribuida respecto a la información, orientación y atención a las víctimas, se envían comunicados por escrito o se da respuesta mediante atención personalizada por demanda directa o a través de la realización de jornadas. Respecto a las iniciativas en materia de acceso a la justicia teniendo en cuenta los estándares internacionales se afirma que *"casi no se enmarcan, por no decir nunca, por haberse presentado dentro del departamento hechos aislados, no un gran número de masacres, por ejemplo"*.

#### **Nivel Central (Bogotá D.C.)**

Finalmente, a nivel central (Bogotá), las instituciones responsables de la garantía del acceso a la justicia, la verdad y reparación en los diferentes niveles de coordinación y ejecución, perciben que la capacidad institucional en cuanto a la pertinencia y estructura organizacional está parcialmente desarrollada en el país. Además de la brecha recurrente referida en todas las regiones respecto al enfoque diferencial, para el nivel central existen problemas de cohesión organizacional entre las áreas de dirección y ejecución al interior de las instituciones; las iniciativas en materia de acceso a la justicia para las víctimas son insuficientes para considerar que se enmarquen en los estándares internacionales, y que aún son precarias las acciones en materia de información y orientación a víctimas. Por el contrario, se destaca, en contraposición a los referido por la mayoría de las regiones, que a nivel central lo que más ha contribuido al desarrollo de la capacidad en materia de acceso ha sido la implementación de iniciativas para incentivar la participación de las víctimas en las etapas procesales así como en la implementación de mecanismos de representación de las víctimas. *"Hemos logrado que las víctimas participen del proceso, y sobre todo acompañarlas, no es solo llenar las salas de versión libre, pero hemos logrado que se hagan retransmisiones aunque la versión se esté haciendo aquí en Bogotá"*. No obstante, es de aclarar que si bien son los factores mejor valuados se siguen considerando como insuficientes.

## ► Análisis por Institución

Como se observa en la tabla siguiente, la percepción de que la capacidad está desarrollada en términos generales y que es poco lo que falta para que sea completa de acuerdo con los mandatos establecidos por las políticas para cada entidad, corresponde a Medicina Legal, la CNRR, la Defensoría y la Fiscalía. Por el contrario, se tiene la percepción del desarrollo parcial en la Procuraduría, las Personerías y el Consejo Superior de la Judicatura.

**Tabla 83. Percepción sobre la pertinencia de la estructura y funcionalidad organizacional para facilitar el acceso de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4,5
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4,1
Defensoría del Pueblo	4,1
Fiscalía General de la Nación	4,0
Procuraduría General de la Nación	3,9
Personería	3,5
Consejo Superior de la Judicatura	3,0
<b>Total general</b>	<b>4,0</b>

La mejor percepción sobre la estructura y funcionalidad existente para garantizar el acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación corresponde al Instituto de Medicina Legal. Si bien dicha capacidad no es completa se destacan las diferentes acciones de políticas, organización interna, fortalecimiento y mejora de capacidades para dar respuesta a las víctimas especialmente en lo relacionado con la búsqueda de personas desaparecidas, el conocimiento de la verdad y la reparación que supone la entrega de cadáveres a los familiares de las víctimas. También, en razón al trabajo interinstitucional que desarrollan en la CNBPD, en la mesa interinstitucional de atención integral y con las instancias de investigación de la Fiscalía.

En la Defensoría del Pueblo, se percibe en general un buen desarrollo de la capacidad aunque no es completa, se considera que el trabajo que está realizando la institución es oportuno y coordinado, que actúan bajo unas directrices muy puntuales y claras, así como un claro énfasis en favorecer los derechos de las víctimas. La principal brecha para mejorar su capacidad de respuesta son las falencias de recursos económicos y humanos, especialmente en parte psicosocial y preparación en atención a víctimas.

Para la Fiscalía General de la Nación, la capacidad está desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa. Se afirma que sin la estructura actual existente no podrá ser viable la garantía del acceso a las víctimas, se hacen los mayores esfuerzos en pro de este objetivo *“Todo es muy claro, somos un órgano judicial y desde el 2005 nuestras funciones son claras. Sí existe falta de coherencia dogmática o cosas que llevan a la confusión, por ejemplo, el principio de legalidad flexible que indicó la Corte Suprema de Justicia”*. Se han creado mecanismos como el SIRDEC y el SIJYP en donde se registra toda la información a

nivel nacional de las víctimas que se han registrado dentro del proceso de ley 975, esta es una herramienta supremamente para favorecer el acceso a la justicia y a la verdad. Una de las principales brechas que identifican es la relación entre las instituciones y las víctimas: *"Ese componente comunicación institución judicial - víctima es precario falta evolucionar, porque tenemos miedo el uno del otro". "Esencialmente este proceso es para la víctimas y hay que darle el realce que estas se merecen dentro del proceso"*.

#### **9.1.4 Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella**

La vinculación de actores y movilización de recursos al interior de la institución y fuera de ella hace referencia a la capacidad de las instituciones identificar, motivar y movilizar actores a nivel interno y externo a la institución para facilitar el desarrollo de iniciativas tendientes a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia. De la misma forma se indagó por la promoción de la participación de diferentes actores institucionales, sociales, organismos de cooperación en el desarrollo, la planeación y/o ejecución de iniciativas tendientes a garantizar el acceso de las víctimas a la justicia, junto con la creación de alianzas, asociaciones y redes que conduzcan al desarrollo articulado de programas, proyectos o iniciativas tendientes a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia. En el estudio también se exploró por la capacidad de gestión de procesos de concertación, negociación y mecanismos de colaboración para favorecer el acceso de las víctimas a la justicia y la forma como se introducen temas o prioridades en la agenda pública y se generan debates en torno a sus propuestas para favorecer el desarrollo orientadas a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia.

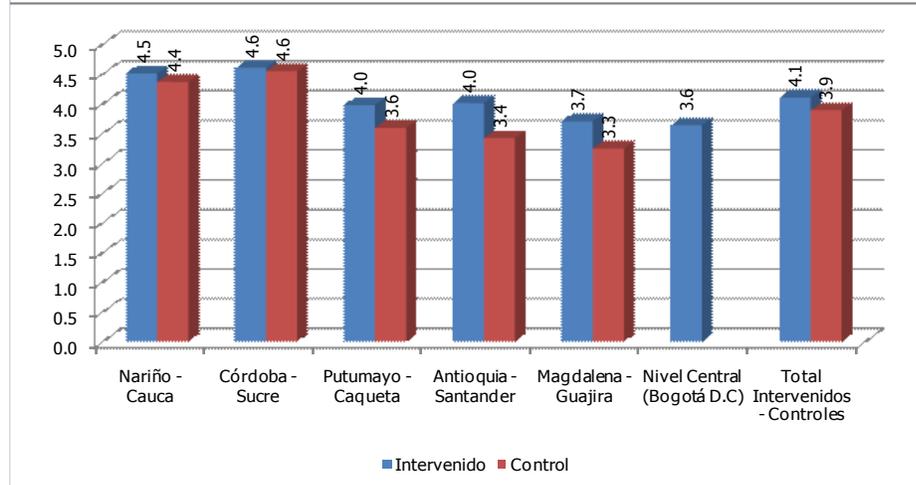
Del total de funcionarios indagados sobre este aspecto (129) a nivel de coordinación y de ejecución, el 79% realizó la valoración de la capacidad, el 19% se abstuvo de responder a la misma al considerar que estas acciones no son de competencia del rol o de la entidad a nivel regional sino que corresponden a otras dependencias y especialmente a nivel central. El 2% afirmó no tener conocimiento al respecto.

A nivel nacional la calificación promedio en el desarrollo de esta capacidad fue valorada en 4,0, es decir la capacidad se encuentra desarrollada aunque no es completa. Los factores que en general inciden para que la capacidad no sea completa, es la insuficiencia de procesos de concertación, negociación y mecanismos de colaboración entre las entidades para favorecer el acceso de las víctimas a la justicia, muy poco se trabaja en la introducción de temas o prioridades en la agenda pública o en la generación de debates en torno a propuestas de las instituciones tendientes a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia y porque poco se elaboran conceptos o planteamientos respecto de las decisiones de otros actores en temas que les incumben a las instituciones.

**Tabla 84. Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.5	4.4	60%	88%	40%	13%	(p=0.319)
Córdoba - Sucre	4.6	4.6	100%	100%	0%	0%	(p=0.594)
Putumayo - Caqueta	4.0	3.6	82%	100%	18%	0%	(p=0.891)
Antioquia - Santander	4.0	3.4	85%	69%	15%	31%	(p=0.081)
Magdalena - Guajira	3.7	3.3	89%	33%	11%	67%	(p=0.12)
Nivel Central (Bogotá D.C.)	3.6		74%			26%	
Total Intervenido - Controles	4.1	3.9	83%	77%	17%	23%	(p=0.204)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



En este sentido las regiones con mayores puntajes en la percepción en que esta capacidad se encuentra desarrolla en general pero no es completa son Córdoba (4,6), Sucre (4,6), Nariño (4,5), Cauca (4,7), Antioquia (4,0) y Putumayo (4,0), lo cual indica que se están adelantando gestiones de articulación y de movilización de actores y recursos para favorecer el acceso de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. En las demás regiones se considera que la capacidad se encuentra parcialmente desarrollada lo mismo que a nivel central. Si bien hay dificultades en la implementación y fortalecimiento de la misma, se hace explícita la puesta en marcha de las dichas estrategias.

Además de los factores antes mencionados como principales determinantes de la brecha en la capacidad, sólo en el caso de la Guajira se hizo además referencia a la escasez de procesos de identificación, motivación y movilización de actores para facilitar el desarrollo de iniciativas conjuntas tendientes a mejorar el acceso de las víctimas a la Justicia.

Como se muestra en la tabla siguiente, existen diferencias en el desarrollo de esta capacidad.

### ► Análisis por Institución

**Tabla 85. Nivel de capacidad de las instituciones para vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Ministerio del Interior y de Justicia	4,7
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4,6
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4,3
Fiscalía General de la Nación	4,0
Defensoría del Pueblo	3,9
Procuraduría General de la Nación	3,7
Vicepresidencia de la República	3,5
Personería	3,4
Consejo Superior de la Judicatura	3,2
<b>Total general</b>	<b>4,0</b>

Se destaca el puntaje de instituciones como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Instituto de Medicina Legal, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y la Fiscalía General de la Nación, entidades donde la percepción es que la capacidad existe en términos generales pero no es completo su desarrollo.

En el Ministerio del Interior y de Justicia se menciona como evidencia de la capacidad, las acciones adelantadas en el desarrollo de las experiencias piloto para la implementación del Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV), los procesos adelantados en las regiones para la consulta a la Ley de Víctimas, los diferentes convenios de cooperación que se tienen con organismos de cooperación en la implementación de programas o iniciativas relacionadas con la garantía de los derechos de las víctimas, los procesos de concertación con los gobiernos departamentales en la implementación de los Comités Regionales de Justicia Transicional que están en proceso de implementación, y más concretamente, en razón de su función, lo relacionado con la coordinación, articulación y concertación que se lleva a cabo a través del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz.

Para el Instituto Nacional de Medicina Legal se hace explícito la necesidad de entablar articulaciones fuertes entre las diversas instituciones a fin de cumplir a cabalidad sus funciones, de esta forma la articulación de los peritos de medicina legal junto con los fiscales de Justicia y Paz y en ocasiones con los procuradores y su interrelación en versiones libres y la reconstrucción de evidencia para la defensa o representación de víctimas con el fin de esclarecer los hechos en los que se desarrollaron los hechos violentos es fundamental. Sin embargo, esta valoración se restringe a lo que los funcionarios llaman la "función técnica" del INMLCF, que en ocasiones es cuestionada en tanto las funciones que puede tener en el proceso pueden ser mayores pero que actualmente no son comprendidas tanto en la misión, visión de la institución como en las

funciones asignadas en el proceso de Justicia y Paz. De la misma forma se da articulación con los cuerpos de policía judicial que hacen las exhumaciones en el DAS y el CTI. También se han desarrollado estrategias como la vinculación de un fiscal delegado para la participación en el Centro Único Virtual de identificación (CUVI) que interactúan con los funcionarios de patología forense. Por otra parte se da la relación entre la Dirección Nacional de justicia y Paz con los coordinadores de los procesos de capacitación para la realización conjunta de estas estrategias para el alistamiento técnico de los funcionarios.

En la Fiscalía General de la Nación se plantea que los procesos de movilización y vinculación de actores se adelantan a partir de la realización de las jornadas de víctimas que asisten funcionarios especializados por ejemplo en el tema de restitución de tierras.

En la Defensoría del Pueblo se valoró el desarrollo de esta capacidad como parcialmente desarrollada. Como resultados de esta capacidad de vincular actores y movilizar recursos al interior de la institución y fuera de ella, se enuncia la participación activa que se realiza con otras entidades en relación con la atención a víctimas mediante la realización de jornadas, la elaboración de conceptos o planteamientos que se elaboran respecto a decisiones de otras entidades, aunque esto se hace es a nivel central, los cuales son escuchados pero no necesariamente acogidos. En cuanto a la movilización de recursos externos se enuncian los apoyos de la cooperación internacional, que han permitido entre otras cosas la financiación de recursos y programas, tal es el caso de las duplas psicojurídicas financiadas por el PNUD.

Llama la atención que en la Defensoría, a diferencia de lo que perciben otras entidades, aún es insuficiente la capacidad respecto a la realización de alianzas y redes para el desarrollo articulado de programas tendientes a favorecer el acceso de las víctimas a la Justicia. Particularmente en Caquetá se percibe que en la Defensoría del Pueblo *"no se puede movilizar, negociar, ni concertar con ningún tipo de institución, puesto que ese no es el objetivo"*, sino de prestar los servicios en el ámbito de la competencia y cumplir con sus funciones. En este sentido solo se puede extender la invitación a participar en espacios conjuntos, con lo cual la función de la Defensoría en esta región se percibe como limitada. Dentro del plan operativo de la Defensoría del Pueblo se plantean temas que generan debates, pero no se vinculan a las demás instituciones. De esta forma se cumple con la función de la institución que es *"asesorar a la víctima para lo cual se hacen requerimientos a las instituciones, que si tiene como tal la obligación, para que cumplan con su mandato"*.

En la Procuraduría General de la Nación, solamente se considera que existe un buen desarrollo de la capacidad en relación con la identificación y motivación de actores a nivel interno y externo para facilitar el desarrollo de iniciativas tendientes a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia. No obstante dicha movilización y motivación no necesariamente se concreta en la planeación y puesta en marcha de programas o iniciativas o en mecanismos efectivos de colaboración, por los cual los aspectos constitutivos de la capacidad en este sentido son valorados como insuficientes. Se aclara

sin embargo que, dada la función misma de la Procuraduría como organismo de control, se ve limitada en estos aspectos, puesto que su accionar debe mantener cierta independencia respecto de las instituciones que son objeto de su control.

Las entidades que consideran tener un buen desarrollo en relación con la capacidad para poner temas o prioridades en la agenda pública, generar debates en torno a sus propuestas para favorecer el acceso de las víctimas a la justicia se encuentra el Ministerio del Interior y de Justicia, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura. Esto a diferencia de las demás entidades que consideran dicho aspecto de la capacidad como muy limitado.

### **9.1.5 Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto del acceso de las víctimas a la justicia**

Este indicador analiza si se cuenta con mecanismos efectivos para la recopilación de información sobre el acceso de las víctimas a la justicia y sus factores determinantes que limitan o favorecen en acceso. También si se cuenta con mecanismos efectivos o espacios para realizar el análisis de la información que permita la toma de decisiones oportuna por parte de los diferentes actores responsables de la implementación. Así mismo si la información que se recolecta, compila, analiza sobre el acceso de las víctimas a la justicia se encuentra discriminada teniendo en cuenta el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización.

Para la obtención de la información se realizaron encuestas a funcionarios y servidores del nivel ejecutor, entrevistas semiestructuradas con funcionarios del nivel de coordinación y entrevistas a profundidad con funcionarios de nivel directivo. Del total de entrevistados (129), el 91% realizó la valoración de la capacidad, el 6% indicó que dicha actividad es competencia del nivel central y el 3% reportó no tener conocimiento sobre este aspecto.

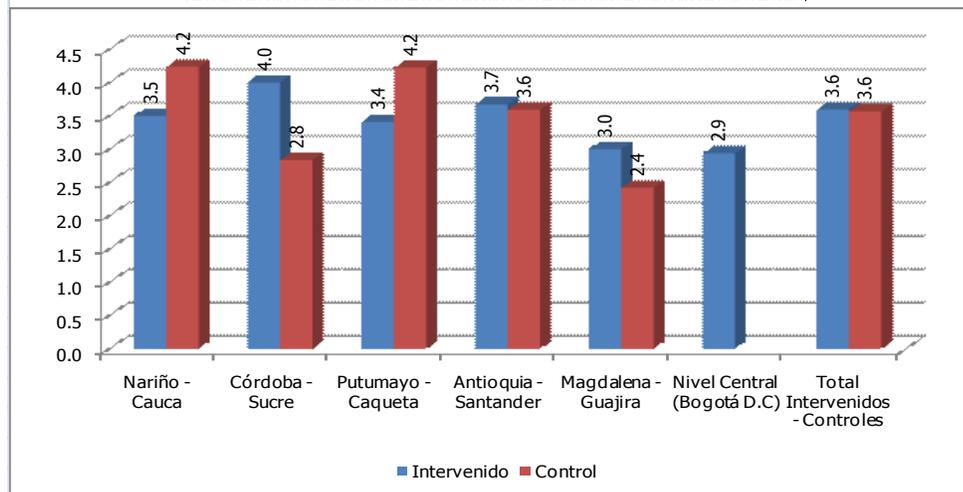
En promedio, se percibe que esta capacidad está parcialmente desarrollada (3,4), encontrándose en el mismo nivel de insuficiencia todos los factores constitutivos de la capacidad. No obstante, como se muestra en la tabla siguiente, existen diferencias importantes entre los departamentos estudiados respecto a dicha capacidad: Cauca, Caquetá y Córdoba consideran que existe la capacidad en términos generales pero no está completa. Para los departamentos de Antioquia, Santander, Nariño, Putumayo y Magdalena la percepción es que la capacidad está parcialmente desarrollada. Mientras que en Sucre, La Guajira y a nivel central (Bogotá) se consideran que la capacidad es anecdótica, esto es, con un escaso desarrollo.

## ► Análisis por Departamento

**Tabla 86. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto del acceso de las víctimas a la justicia por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	3.5	4.2	80%	88%	20%	13%	(p=0.265)
Córdoba - Sucre	4.0	2.8	100%	100%	0%	0%	(p=0.334)
Putumayo - Caqueta	3.4	4.2	82%	100%	18%	0%	(p=0.356)
Antioquia - Santander	3.7	3.6	100%	100%	0%	0%	(p=0.898)
Magdalena - Guajira	3.0	2.4	78%	67%	22%	33%	(p=0.892)
Nivel Central (Bogotá D.C)	2.9		96%		4%		
Total Intervenido - Controles	3.6	3.6	91%	92%	9%	8%	(p=1000)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



Nariño y Cauca: Aunque en estas dos regiones la percepción sobre el desarrollo de la capacidad es diferente, en ambos casos se hizo referencia a la existencia de indicadores y bases de datos como el SIJYP, mediante el cual se recopila información y sobre el acceso de las víctimas a la justicia. En ambas regiones se coincide en la valoración altamente positiva de que dicha información se encuentra discriminada teniendo en cuenta el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización. A diferencia de lo percibido en el departamento de Cauca, en Nariño son insuficientes los mecanismos o espacios para realizar el análisis de dicha información como insumo para la toma oportuna de decisiones por parte de los actores responsables de la implementación de acciones, como también son aún precarios los mecanismos para recopilar información sobre el acceso a la justicia y los factores determinantes en la región. Es de anotar que en este departamento, un 20% de los funcionarios no valoró la capacidad, principalmente porque estiman que dicha labor es competencia de las instituciones a nivel central y el papel de las regionales es el envío de datos.

---

Córdoba-Sucre: La percepción en estos departamentos es divergente, mientras en Córdoba se encuentra que está desarrollada y es poco lo que falta para que sea completa, en Sucre la valoración indica que dicha capacidad es anecdótica. En ambos departamentos se evidencia la mayor debilidad en relación con los mecanismos y espacios para analizar la información mientras que se valora mejor la capacidad existente en la recopilación de información sobre el acceso de las víctimas a la justicia, siendo en todo caso más favorable el nivel de desarrollo en Córdoba.

Putumayo-Caquetá: Mientras que en Putumayo el desarrollo de la capacidad es parcial, en Caquetá se percibe que la capacidad existe aunque no es completa. Mientras que en Putumayo se considera como insuficiente la disponibilidad de dicha información con criterios de discriminación según el enfoque diferencial y tipo de victimización, en Caquetá este aspecto es considerado con un alto nivel desarrollo en tanto que el déficit se expresa más en la insuficiencia de mecanismos y espacios para analizar la información y tomar decisiones.

Antioquia-Santander: En ambos departamentos la percepción es que la capacidad está parcialmente desarrollada y coinciden en la valoración de insuficiente los aspectos constitutivos de la capacidad.

Magdalena-Guajira: En Magdalena se estima que la capacidad está parcialmente desarrollada mientras que para el departamento de la Guajira es anecdótica. En ambas regiones, la mayor debilidad se expresa en la insuficiencia de mecanismos para realizar el análisis de la información que permita la toma de decisiones oportuna por parte de los diferentes actores responsables de la implementación de acciones, aunque el nivel de insuficiencia es mayor en la Guajira.

Por su parte, a nivel central (Bogotá), los funcionarios que consideran que la capacidad es anecdótica, se valora como muy precarios los mecanismos para recolectar información sobre el acceso a la justicia y sus determinantes, así como también los mecanismos y espacios para analizar dicha información y tomar decisiones. Argumentan en muchas ocasiones se depende de factores externos para acceder a la información, porque es generada y sistematizada por otras entidades, que no permiten fácilmente el acceso a ella ("no sueltan la información"), situación que limita la generación de análisis de situación pues no se cuenta con información real que apoye estos procesos y la toma oportuna de decisiones. Adicionalmente, se afirma que faltan diagnósticos y estudios así como registros y sistemas de información que permitan contar con una base de datos consolidada sobre las víctimas, sus atenciones y garantía de sus derechos. Este es un proceso que está en desarrollo pero hoy día no se puede afirmar que esté disponible.

## ► Análisis por Institución

**Tabla 87. Nivel de capacidad de las instituciones para realizar análisis de situación respecto del acceso de las víctimas a la justicia por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	4,1
Fiscalía General de la Nación	3,8
Procuraduría General de la Nación	3,6
Defensoría del Pueblo	3,5
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	2,9
Consejo Superior de la Judicatura	2,7
Personería	2,5
Vicepresidencia de la República	1,0
Ministerio del Interior y de Justicia	1,0
<b>Total general</b>	<b>3,4</b>

Así mismo en el plano institucional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses es la única entidad que percibe la existencia de dicha capacidad aunque no es completa. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación perciben que la capacidad está parcialmente desarrollada. Por el contrario para la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior y de Justicia no hay evidencia de la existencia de dicha capacidad.

En la Fiscalía se cuenta con los indicadores y bases de datos como la SIJYP para poder realizar los análisis de situación respectivos al acceso de las víctimas a la justicia. I. Una de las debilidades que se observan de la entidad en relación a éste indicador es la falta personal lo cual genera que la entidad no cuente con la capacidad institucional suficiente para realizar los análisis pertinentes sobre los accesos de las víctimas a la Justicia, de hecho, este es uno de los factores constitutivos de la capacidad que se valoran como más precarios, mientras que la recopilación de la información se percibe como mejor desarrollada. Por ejemplo, en Antioquia el Grupo de Búsqueda de NN's y Desaparecidos del CTI de la FGN ha recogido un sinnúmero de informaciones que podrían ser analizadas, pero al no contar con personal especializado para dicha labor, simplemente no se realiza y se pierden insumos valiosos.

Con relación a la Defensoría del Pueblo los funcionarios manifestaron no contar con un mecanismo efectivo para analizar información. Actualmente cuentan con una persona cuyas funciones se centran no sólo en acopiar información estadística pero difícilmente se puede realizar el análisis de la información puesto que tampoco se cuenta con espacios para ello.

En el Ministerio del Interior y Justicia que considera que no hay evidencia de capacidad ya que el gran problema que enfrentan es que dependen de la información de otras

instituciones y en ocasiones, como sucede con la Fiscalía, no facilitan la información, por ende, no cuentan con un mecanismo efectivo para analizar información. Actualmente en la entidad hay una persona encargada en acopiar, recopilar y analizar la información, sin embargo no se cuenta con espacios adecuados para ello y tampoco se ha contado con este insumo de manera efectiva para la toma de decisiones.

### **9.1.6 Nivel de capacidad para formular políticas y estrategias relacionadas con el acceso de las víctimas a la justicia**

En la configuración de este indicador se tiene en cuenta el grado en el cual en las entidades se realizan análisis y diagnósticos focalizados sobre los aspectos claves y recomendaciones de órganos de control relacionados con el acceso a la justicia; si existen mecanismos para priorizar teniendo en cuenta enfoques diferenciales en el acceso y si se formulan políticas y estrategias sectoriales o intersectoriales que incorporen las prioridades y objetivos identificados.

La información para la valoración de la capacidad de la institución fue recabada mediante encuestas a funcionarios del nivel ejecutor y para la contextualización y profundización en este aspecto se utilizaron encuestas semi-estructuradas a funcionarios del nivel de coordinación de programas o dependencias en las regiones y a nivel central.

Del total de entrevistas realizadas para la valoración de la capacidad, sólo en el 76% se obtuvo información al respecto en cuanto para el 19% de los funcionarios esta es una competencia de las instancias del nivel central y un 5% manifestó no tener conocimiento de estos aspectos.

Para quienes informaron, la percepción es que la capacidad para formular políticas y estrategias se encuentra parcialmente desarrollada (3,6) y en general se estima que la mayor insuficiencia está dada en la falta de mecanismos pertinentes para establecer prioridades y objetivos teniendo en cuenta el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización; así como en incorporar prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas.

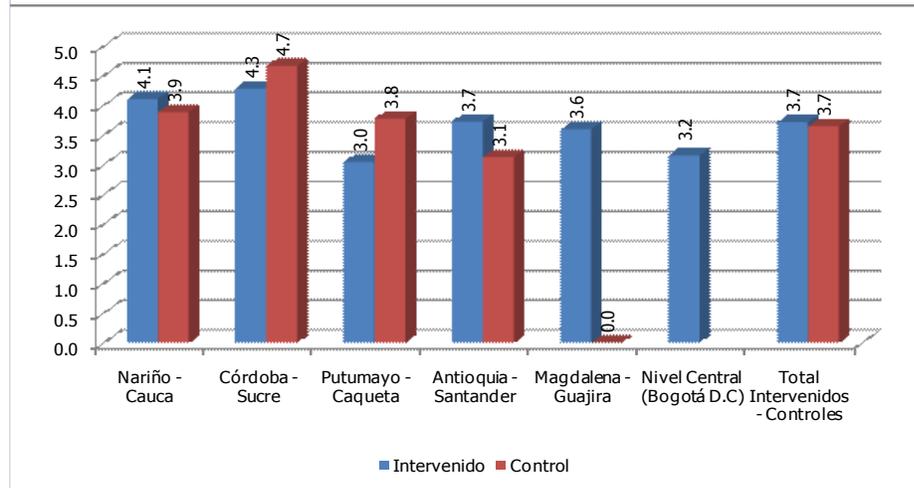
#### **► Análisis por Departamento**

Como se muestra en la tabla siguiente, son los departamentos de Sucre, Córdoba y Nariño que a diferencia del promedio nacional perciben que dicha capacidad existe aunque no es completa. En las demás regiones y a nivel central se percibe que dicha capacidad está parcialmente desarrollada. En el departamento de La Guajira no se valoró este indicador puesto que es un consenso en las entidades que dicha competencia es exclusiva del nivel central.

**Tabla 88. Nivel de capacidad para formular políticas y estrategias relacionadas con el acceso de las víctimas a la justicia por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.1	3.9	38%	50%	63%	50%	(p=0.79)
Córdoba - Sucre	4.3	4.7	100%	80%	0%	20%	(p=0.205)
Putumayo - Caqueta	3.0	3.8	78%	75%	22%	25%	(p=1000)
Antioquia - Santander	3.7	3.1	90%	91%	10%	9%	(p=0.258)
Magdalena - Guajira	3.6	-	71%	0%	29%	100%	(p=0.261)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.2	-	86%	-	14%	-	-
Total Intervendidos - Controles	3.7	3.7	79%	67%	21%	33%	(p=0.614)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



Para el departamento de Sucre, que registró el mayor desarrollo de la capacidad, no obstante es importante anotar que el 20% de los funcionarios no valoraron la capacidad por considerar que esta competencia es exclusiva del nivel central. La percepción registrada corresponde a Medicina Legal, la Defensoría y la Personería. Dicha valoración está dada en función de lo que la institución realiza a nivel nacional en esta materia y no se refiere precisamente a las dependencias departamentales. Se reconoce que la capacidad sí existe en tanto las políticas y estrategias les son comunicadas a las regionales y son ellos los encargados de ejecutarlas según las competencias. Respecto a los factores constitutivos de la capacidad, en esta región se expresa el menor desarrollo en relación con la realización de análisis y diagnósticos focalizados relacionados con el acceso de las víctimas a la justicia. Específicamente en la región, en este aspecto se argumenta por parte de la Fiscalía (que aunque no hizo valoraciones si dio explicaciones), que se tiene conocimiento de las dificultades en el acceso por las quejas que se reciben de las víctimas, en especial de las fallas en otras instituciones "Hay quejas de víctimas por falta de comunicación con sus abogados, de la defensoría pública". También se informa que el

mecanismo que permite establecer prioridades y objetivos teniendo en cuenta el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización es mediante la recepción de las denuncias y que las prioridades y objetivos se incorporan en políticas y estrategias, pues son misiones institucionales que se dan a conocer también a las víctimas mediante su publicación en las salas de atención.

En Córdoba, el 100% de los funcionarios valoraron la capacidad. La brecha existente está dada principalmente porque aún son insuficientes los mecanismos para establecer prioridades y objetivos que tengan en cuenta el enfoque diferencial según características de la población y tipo de victimización. En cuanto a la incorporación de prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas y estrategias se hace referencia al trabajo intersectorial que se realiza con la unidad de justicia y paz de la Fiscalía en la región. A pesar de la valoración positiva en la capacidad, no se dan mayores explicaciones que evidencien el alto grado de desarrollado percibido.

En el departamento de Nariño, solamente el 38% de los funcionarios de nivel ejecutor dieron cuenta de la capacidad respecto a la formulación de políticas y estrategias, puesto que el resto de los entrevistados enfatizan que esta es una competencia del nivel central. Es de aclarar sin embargo que al igual que ocurre en el departamento de Sucre, dicha valoración está referida a la acción de cobertura nacional que en este aspecto realizan la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y la Fiscalía. La realización de análisis y diagnósticos focalizados sobre aspectos clave y/o recomendaciones de los órganos de dirección y control relacionados con el acceso de las víctimas a la justicia, es el factor constitutivo de la capacidad que se valora como totalmente desarrollado, no así en relación con la incorporación de prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas y estrategias, donde se considera que aún es insuficiente en este aspecto.

En Cauca, el 50% de los funcionarios aduce que dicha capacidad es de competencia exclusiva del nivel central por lo que no realizan la valoración de la misma. Quienes valoraron la capacidad, perciben la mayor brecha en relación con la incorporación de prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas o estrategias sectoriales o intersectoriales, factor que se considera insuficiente. Se cita por parte de la Defensoría como evidencia de las acciones relacionadas con análisis y diagnósticos focalizados, la elaboración de documentos analíticos, el último de los cuales versó sobre la desaparición forzada y lesiones personales, denominado "*Una mirada hacia la desaparición forzada en el Departamento del Cauca*". Dichos informes se producen a partir de los expedientes que se llevan y los seguimientos periódicos que se hacen a los mismos. Respecto a la priorización, ésta se hace direccionada hacia las mujeres, niños y niñas, no obstante dicha priorización no obedece a un protocolo sino "*Por percepción y decisión subjetiva de los funcionarios*", aunque existen también demandas específicas por otro tipo de condiciones que son consideradas en más en el ámbito de la mesa departamental de víctimas "*Esto se encuentra más articulado en la Mesa por ejemplo, el grupo Quitigue ha manifestado su necesidad de una atención legal diferente*".

En Caquetá, el 25% de los funcionarios no realizó la valoración de la capacidad pues estiman que esta es una competencia del nivel central. Quienes dieron cuenta del grado de desarrollo, manifiestan que la capacidad está parcialmente desarrollada (3,8), esto en razón a las limitaciones existentes en cuanto a la realización de diagnósticos focalizados sobre los aspectos clave del acceso a la justicia y sus factores determinantes. Al respecto se explica que desde las regionales se limitan al envío de información requerida por el nivel central desde donde se recopila y analiza la información que posteriormente retorna a la región en informes y directrices. Además, esta es una de las grandes dificultades porque son muchas las víctimas en el departamento que están en lugares lejanos y no se tiene la capacidad de cobertura para llegar a todos ellos. Respecto a la priorización, también se valora como deficitaria, aunque se explica que los logros alcanzados están asociados a la existencia de mecanismos para establecer prioridades que surgen en el proceso de atención: en el caso de la defensoría por parte de la dupla y del defensor y desde la Fiscalía en el diseño de las declaraciones. Finalmente, respecto a la incorporación de prioridades y objetivos en políticas o estrategias, en general informan que éstas están plasmadas en las directrices que se establecen desde el nivel central que son enviadas a las regiones para su ejecución. Es de aclarar que este aspecto, a pesar de no ser considerado como de injerencia en lo regional, es valorado como el factor con mayor nivel de desarrollo.

Para el Departamento de Antioquia el 90% de los funcionarios entrevistados percibe que la capacidad en cuanto a la formulación de políticas y estrategias está parcialmente desarrollada (3,7). Aunque todos los factores constitutivos de la capacidad son valorados como insuficientes, se perciben mayores falencias respecto de los mecanismos para establecer prioridades y objetivos teniendo en cuenta el enfoque diferencial. Respecto a la realización de diagnósticos se evidencia la realización de informes sobre la defensa y representación de víctimas, registros de participación de víctimas en las jornadas de atención desde los cuales es posible realizar diagnósticos. En cuanto a la definición de prioridades y objetivos según el enfoque diferencial, se argumentan los avances en la conformación de equipos interdisciplinarios (duplas psicojurídicas); criterios como la población infantil, las minorías o el perfil de las víctimas (en el caso del CTI) y la vinculación de personal especializado para la atención de casos muy particulares. Respecto de la incorporación de prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas y estrategias sectoriales e intersectoriales, se afirma que estos procesos están aún en construcción, pero como avances, en la Defensoría se hace referencia a la creación del programa y respectivas unidades de atención a víctimas y de representación judicial. Por parte de la Fiscalía se argumenta que existen algunas temáticas que se vienen trabajando para ser incorporadas en políticas o estrategias requeridas por los magistrados de la sala de Justicia y Paz, para lo cual han logrado vincular a la academia en el análisis y estudio de la Ley 975.

En el departamento del Magdalena, el 71% de los funcionarios entrevistados dio cuenta de la capacidad existente respecto de la formulación de políticas y estrategias,

estableciendo que dicha capacidad está parcialmente desarrollada (3,6). Los factores constitutivos de la misma en general son considerados como insuficientes, aunque no se aporta evidencia que justifique el déficit o el avance expresado en la capacidad.

En Santander, el 91% expresó su valoración de la capacidad, ubicándola en el grado de desarrollo parcial. El mayor déficit está referido a la incorporación de prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas y estrategias sectoriales o intersectoriales, frente al cual consideran se requiere mucho para mejorar. Aunque frente a este factor constitutivo de la capacidad se argumenta que se trabaja de manera coordinada entre algunas instituciones (Defensoría, Fiscalía) respecto de la atención a víctimas, los procesos de acreditación, entre otros. En cuanto a la realización de análisis y diagnósticos focalizados sobre el acceso, factor que también perciben como insuficiente, se explica la existencia de informes que se elaboran por parte de la defensoría en la labor de representación judicial, respecto a los cuales identifican que *"Existen inconvenientes pero generalmente las víctimas están conformes con la representación"*; también se menciona la existencia de información por parte de ONGs y se establece comunicación con las mismas para su participación en diferentes actividades que se realizan relacionadas con las víctimas. Finalmente, respecto de los mecanismos para establecer prioridades y objetivos, se evidenció la existencia de protocolos y procedimientos que suponen la inclusión de criterios diferenciales, en los formatos y en las estadísticas. Valga aclarar que la concepción del enfoque diferencial en estos casos está referida a la discriminación de datos según criterios: *"en los formatos y en las estadísticas, siempre tratamos de tener claro, cuantos hombres y cuantas mujeres hay en los procesos, en las citan de orientación de víctimas"*.

En Putumayo, el 78% de los funcionarios valoraron la capacidad como parcialmente desarrollada (3,0). Se considera exigua la existencia de mecanismos para establecer prioridades y objetivos que tengan en cuenta el enfoque diferencial, así como la incorporación de prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas y estrategias sectoriales o intersectoriales. El escaso avance referido en estos aspectos, se explica por la existencia de mecanismos de divulgación y promoción de acuerdo con información de que dispone la defensoría en temáticas relacionadas al enfoque diferencial; así como en los informes y estadísticas que se discriminan los datos; en los protocolos y los manuales de búsqueda aunque en este tema se sigue mejorando. Respecto de las políticas internas en el caso de la Defensoría, se planteó el plan de acción para el periodo 2009 -2012, donde cerca de la mitad de las acciones a desarrollar está enfocado a la atención y representación a las víctimas. Finalmente, en lo relativo a la realización de análisis y diagnósticos focalizados sobre el acceso, aunque sigue siendo deficitario fue el factor constitutivo de la capacidad mejor valuado. En general, se argumenta que esta acción se realiza desde el nivel central y el papel de la regional es el envío de información. También reciben los informes desde el nivel central: *"la capacidad y el conocimiento es excelente, sin embargo, desde la regional no las realizan sino que se hacen desde el nivel central en Bogotá"*. *"Está la información a la mano, el deseo y el ánimo sin embargo solo*

*quedan los informes*". "Se genera la información desde el departamento, se envía a Bogotá y en las comisiones se comparte".

Finalmente a nivel central (Bogotá) del total de funcionarios indagados, el 89% valoró la capacidad, 5% refiere que no aplica y el 6% no sabe sobre el tema. La percepción en promedio es que la capacidad está parcialmente desarrollada (3,2), siendo el aspecto más precario la incorporación de las prioridades y objetivos a través de la formulación de políticas o estrategias sectoriales o intersectoriales. Llama la atención este aspecto en tanto que, de acuerdo con la percepción regional y según la competencia de las entidades, el nivel central tiene una responsabilidad fundamental en la definición de este aspecto. En cuanto a la realización de análisis y diagnósticos focalizados sobre aspectos clave o recomendaciones al acceso a la justicia y factores determinantes, se explica que aún falta mucho por avanzar, no se cuenta con recurso humano suficiente, no se cuenta con suficiente información ni conocimiento sobre el tema de participación de las víctimas en los procesos, cuál ha sido en concreto los efectos de la reparación, entre otros aspectos.

### ► Análisis por Institución

En el análisis por institución, como se muestra en la tabla siguiente, se diferencia el Consejo Superior de la Judicatura, entidad donde se plantea que no existe capacidad para formular políticas y estrategias, mientras que las restantes se ubican en el nivel de desarrollo parcial siendo ligeramente mayor el avance en el Fiscalía General de la Nación.

**Tabla 89. Nivel de capacidad para formular políticas y estrategias relacionadas con el acceso de las víctimas a la justicia por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Fiscalía General de la Nación	3,9
Defensoría del Pueblo	3,6
Procuraduría General de la Nación	3,6
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3,6
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	3,4
Personería	3,0
Consejo Superior de la Judicatura	1,0
<b>Total general</b>	<b>3,6</b>

En cuanto al Ministerio del Interior y de Justicia, para el cual no se identificó una valoración de la capacidad pues al ser un órgano rector en esta materia, este aspecto fue identificado a través de entrevistas a profundidad con funcionarios del nivel directivo. Allí se manifiesta que de hecho el Ministerio tiene *"toda la capacidad para hacerlo y ya lo ha hecho"*, desde la misma formulación de la ley de Justicia y Paz y su reglamentación hasta la Ley de víctimas, que, aunque no fue aprobada en el año 2010, está en proceso de debate y a la espera de su aprobación para el año 2011. Así en cuanto a políticas para garantizar el acceso de las víctimas a la verdad, justicia y reparación se afirma que *"Todos*

---

*estos aspectos están contemplados en la Ley de víctimas en la cual se manifiesta la verdadera orientación que le quiere dar el gobierno nacional a toda la política de víctimas".* También se enuncia la fuerte participación que tiene la Dirección de Justicia Transicional en el diseño de la política de "verdad, justicia y reparación para los desplazados" en respuesta al auto de la Corte Constitucional. Sin embargo, dicha capacidad se ve restringida en factores relacionados con la realización de análisis y diagnósticos sobre aspectos clave y/o recomendaciones de los órganos de dirección y control, en tanto que para ello dependen en gran medida de la información que producen otras entidades a la cual no se tiene acceso. "El Ministerio no cuenta con recursos propios para adelantar dichos estudios". La expectativa que se tiene es que una vez puesto en marcha el SIIJYP se pueda contar con información en "tiempo real" oportuna que permita definir prioridades como insumo para la consolidación de la política.

También desde la Dirección de Justicia Transicional se manifiesta que una de la estrategias que se han insertado dentro de la atención a las víctimas ha sido la atención en Duplas, ha sido un lineamiento que se ha incorporado en todas las entidades que prestan la atención, el poder brindar atención por un abogado y un psicólogo. Se ha vuelto una práctica común, y ha sido un esfuerzo de la Defensoría, pero que desde el Ministerio de ha potenciado a través del trabajo inter institucional para sugerir cómo se debe dar la atención. También resaltar que el haber sistematizado todo el protocolo dentro del sistema de justicia y paz, es una prioridad que ya se está incorporado como estrategia única.

Para la formulación de estrategias, las regiones deben basarse de los informes mensuales que se mandan al nivel central, y a partir de dicha información se prioriza que ejercicios se deben tener en cuenta o lecciones aprendidas retomar, para generar nuevas estrategias en la atención o modificaciones de políticas en torno a mejorar la implementación de la ley.

En la Fiscalía General de la Nación, en algunos casos se plantea que "Garantizar los derechos de las víctimas no es una tarea que esté sólo en cabeza de la Fiscalía" de tal manera que las políticas y estrategias que se formulan en esta materia suponen la concertación y articulación con otras entidades, por lo que la capacidad puede verse restringida en este sentido. También es importante resaltar que para esta entidad, "Al referirse a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación debe tenerse en cuenta que se trata de unos derechos entrelazados, es decir, si no se materializa uno, no puede materializarse el otro". También que en muchos casos las prioridades las determinan "opinión pública, la sociedad, las OSC que se movilizan haciendo demandas".

Por su parte, desde la Procuraduría General de la Nación, en su postura como órgano de control que vigila las acciones de otras entidades, manifiesta que en "El Ministerio de Protección Social carece de una política de salud mental para las víctimas en Colombia". Se afirma además que muchas de las estrategias, políticas, protocolos se definen desde el nivel central sin tener en cuenta las particularidades de los territorios que no cuentan con

---

recurso humano calificado, o con las condiciones esperadas para su implementación en tanto “no hay una política de fortalecimiento de la justicia en las regiones”.

### **9.1.7 Nivel de capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos orientados a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia**

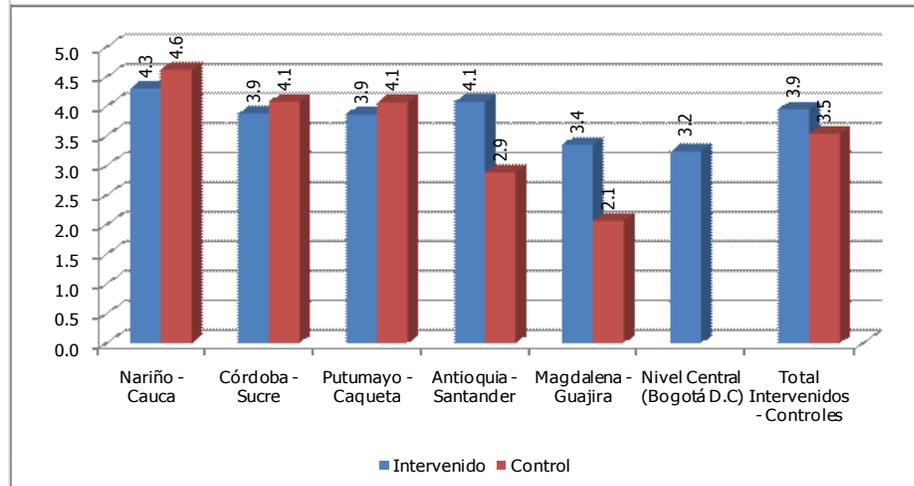
La capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos orientados a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia se evalúa a partir del grado en el cual en las instituciones se formulan y ejecutan programas para favorecer el acceso, la adecuada presupuestación y apropiación de recursos, la formulación de programas para fortalecer las capacidades institucionales, la existencia de indicadores para evaluar y monitorear el progreso de los resultados de los programas.

Al igual que ocurre con la formulación de políticas que estrategias, respecto a la capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar programas, el 29% de los funcionarios no suministraron información por considerar que esta competencia aplica es para las instituciones a nivel central. El 3% no informó y el 68% realiza la valoración de la capacidad. El promedio para el total de los territorios estudiados muestra que la capacidad se encuentra parcialmente desarrollada (3.7). De los factores constitutivos de la capacidad, el que expresa más avances es la formulación, planificación y ejecución de programas para favorecer el acceso a la justicia, siendo en todo caso considerado como insuficiente. En relación con los factores restantes que están asociados a la definición de recursos y al presupuesto, los funcionarios informan que el presupuesto es definido desde el nivel central y en las regionales se limitan a su ejecución.

**Tabla 90. Nivel de capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos orientados a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.3	4.6	20%	38%	80%	63%	(p=0.608)
Córdoba - Sucre	3.9	4.1	63%	100%	38%	0%	(p=0.06)
Putumayo - Caqueta	3.9	4.1	82%	100%	18%	0%	(p=0.891)
Antioquia - Santander	4.1	2.9	88%	62%	12%	38%	(p=0.001)
Magdalena - Guajira	3.4	2.1	44%	50%	56%	50%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.2		78%		22%		
Total Intervenido - Controles	3.9	3.5	67%	67%	33%	33%	(p=0.416)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada ( $= 5$ ).



### ► Análisis por Región

Existen diferencias regionales en esta capacidad, encontrándose tres grupos diversos: el primero donde se ubican Cauca, Nariño, Antioquia, Sucre y Caquetá, para los que se puede afirmar que en términos generales la capacidad existe pero no es completa. Para estas regiones, aunque se afirma que los recursos provienen principalmente del nivel central, se han logrado focalizar para la realización de jornadas de información, orientación, asesoría con víctimas en lugares apartados de los departamentos, la destinación de recursos para la capacitación de funcionarios y contratistas que realizan funciones en relación con la atención a víctimas.

El segundo grupo de departamentos cuya capacidad está al nivel del promedio de los territorios estudiados, es decir se cuenta con una capacidad parcialmente desarrollada, comprende Córdoba, Putumayo, Magdalena y Bogotá D.C. Los factores explicativos de las

brechas existentes están asociados con el hecho de que la función de presupuestación y panificación compete al nivel central pero principalmente porque los recursos para las regiones se han recortado y existen falencias en términos de infraestructura, recursos humanos y tecnológicos.

Finalmente y con el nivel de capacidad más bajo están los departamentos de Santander y la Guajira donde la evidencia de la capacidad es anecdótica. No cuentan con la estructura organizacional, ni con los recursos o presupuestos necesarios para garantizar el acceso de las víctimas a la justicia. Eventualmente se acompañan procesos organizados, promovidos y financiados por otras entidades como la Fiscalía y la CNRR.

### ► Análisis por Institución

Teniendo en cuenta la institución, se evidencia que el Ministerio del Interior y de Justicia, es el que más alta capacidad expresa en estos aspectos, al ser una entidad centralizada no se ve afectada por las condiciones divergentes de los territorios. Parte del avance que se ha tenido es que desde la gestión anterior en la dirección de Justicia Transicional se dejaron programas y proyectos formulados con su debida apropiación de recursos, proyectos trascendentales para el desarrollo de acciones orientadas a garantizar los derechos de las víctimas tales como la implementación del MIAV, la conformación de los comités territoriales de justicia y paz, la conformación de los subcomités temáticos orientados a dar respuesta articulada a los diferentes aspectos asociados con el acceso tales como la orientación y la información, la atención integral, la atención psicosocial, la protección a víctimas y testigos, la restitución de tierras, entre otros. En materia de monitoreo, seguimiento y evaluación, se está desarrollando el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz, el cual cuenta con diferentes módulos desde los cuales será posible hacer seguimiento a todos los procesos de atención y garantía de derechos hacia las víctimas, éste sistema es además un mecanismo importante para consolidar y fortalecer la coordinación interinstitucional.

**Tabla 91. Nivel de capacidad para presupuestar, gestionar y ejecutar planes, programas o proyectos orientados a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Ministerio del Interior y de Justicia	4.5
Fiscalía General de la Nación	4.0
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	3.9
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.8
Defensoría del Pueblo	3.8
Procuraduría General de la Nación	3.3
Vicepresidencia de la República	3.0
Consejo Superior de la Judicatura	2.8
Personería	2.3
<b>Total general</b>	<b>3.7</b>

En la Fiscalía General de la Nación también se considera que la capacidad existe aunque no es completa. Las brechas están asociadas principalmente a las diferencias regionales y

al hecho que en los territorios se manifiesta que la competencia en estos aspectos está dada al nivel central.

Otro grupo de instituciones, entre las que se ubican la CNRR, el INML, la Defensoría y la Procuraduría General de la Nación, consideran que la capacidad está parcialmente desarrollada. Es quizá en las instituciones donde con mayor frecuencia y énfasis se alude a la centralización en este tipo de decisiones y a la escasa autonomía regional. Finalmente, para el Consejo Superior de la Judicatura y la Personería, la capacidad es anecdótica.

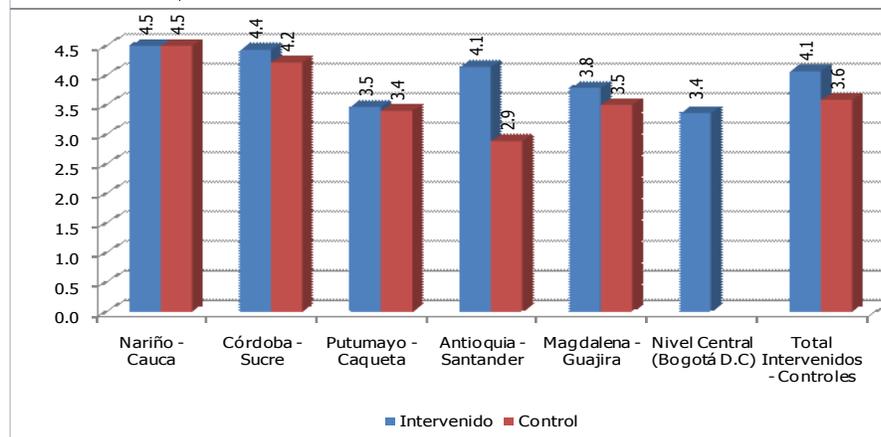
### 9.1.8 Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto de la garantía del acceso de las víctimas a la justicia

En este indicador se tiene en cuenta los mecanismos con que cuenta la entidad para la construcción de referentes comunes en materia de acceso a la justicia, la producción de documentos de análisis, propuestas de reforma para apropiar lecciones aprendidas, la capacitación de funcionarios y la apropiación de conocimientos sobre aspectos relacionados con el acceso a la justicia.

**Tabla 92. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto de la garantía del acceso de las víctimas a la justicia por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	4.5	4.5	63%	100%	38%	0%	(p=0.371)
Córdoba - Sucre	4.4	4.2	100%	100%	0%	0%	(p=1.000)
Putumayo - Caqueta	3.5	3.4	78%	100%	22%	0%	(p=0.463)
Antioquia - Santander	4.1	2.9	100%	100%	0%	0%	(p=0.003)
Magdalena - Guajira	3.8	3.5	100%	75%	0%	25%	(p=0.288)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.4		95%		5%		
Total Intervenido - Controles	4.1	3.6	90%	97%	10%	3%	(p=0.147)

1: No hay evidencia de la capacidad (>=1 y <2)  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica (>=2 y <3)  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada (>=3 y <4)  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. (>=4 y <5)  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada (=5).



A nivel general, se percibe que si bien es una capacidad parcialmente desarrollada, la mayoría de funcionarios entrevistados, argumentan que por medio de las capacitaciones logran ejercer y apropiar los conocimientos dados y les permiten desarrollar su gestión de la mejor manera. No obstante, consideran que la creación de referentes comunes respecto al acceso de las víctimas a la justicia se ejecuta a nivel nacional que son traducidas en memorandos y protocolos que se envían a las regionales. También utilizan directrices internas formuladas a partir de experiencias directas.

De igual forma se menciona con mucha frecuencia los limitantes que se tienen en relación a la remisión de los procesos de las víctimas a otras regiones, lo que impide un acceso directo con los representantes de las víctimas en algunas zonas del país.

La mayor parte de las regiones afirmaron que el acceso a la justicia es un proceso que se ha venido desarrollando por medio de la atención psicosocial y la iniciación de los procesos por parte de los representantes judiciales de víctimas, pero en el caso de obtener una justicia rápida y eficaz, el proceso presenta ciertos limitantes.

Se menciona igualmente que las organizaciones internacionales contribuyen en gran medida a capacitaciones que permiten mejorar el acceso y la atención a las víctimas.

Teniendo en cuenta la institución, con excepción de la Personería donde la capacidad es anecdótica. En la Procuraduría, la Defensoría y la CNRR, se considera que dicha capacidad existe y es poco lo que falta para que sea completa. En el resto de entidades el desarrollo es parcial.

**Tabla 93. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimientos respecto de la garantía del acceso de las víctimas a la justicia por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Procuraduría General de la Nación	4.2
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4.1
Defensoría del Pueblo	4.1
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.6
Fiscalía General de la Nación	3.4
Consejo Superior de la Judicatura	3.3
Personería	2.9
<b>Total general</b>	<b>3.8</b>

El Gobierno es el sector en el que se considera que existen capacidades para la creación de referentes comunes internos y externos para la generación y gestión de conocimiento para garantizar el acceso a las víctimas a la justicia, como en el caso de la Comisión Nacional de Reparación, el Ministerio público y el de justicia. Consideran también, que esta capacidad está parcialmente desarrollada puesto que hay instituciones dentro de estos sectores que no dirigen su atención a formación y a la creación de referentes comunes en los procesos de justicia y paz como en el caso de las personerías, siendo éstas las que se encuentran menos formadas y por consiguiente presentan problemas para garantizar un acceso efectivo para las víctimas de justicia y paz.

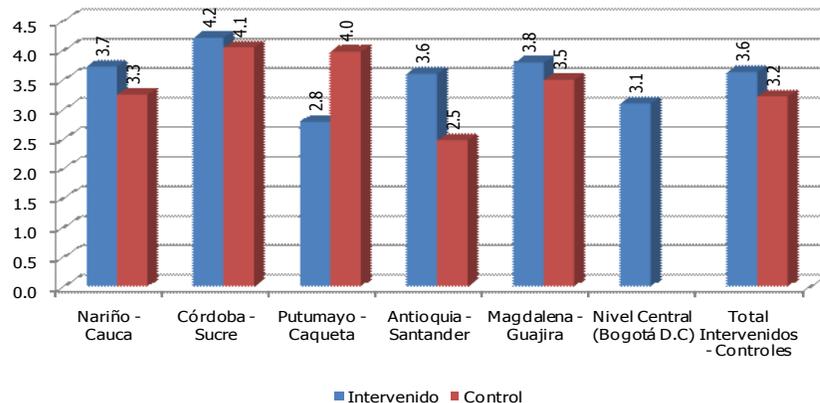
### 9.1.9 Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionado con la atención diferencial para el acceso de las víctimas a la justicia

Las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionado con la atención diferencial según características de la población (género, edad, grupo étnico) y tipo de victimización hace referencia a que al interior de las instituciones se cuenta con mecanismos para la construcción de referentes comunes en el enfoque diferencial según características de la población (edad, género, grupo étnico) y tipo de victimización para favorecer el acceso de las víctimas a la justicia; de la mano que existen planes de formación, protocolos y estándares para la generación de capacidades en los funcionarios respecto de la aplicación del enfoque diferencial según características de la población (edad, género, grupo étnico) y tipo de victimización; se cuenta con recurso humano capacitado en el enfoque diferencial y se han conformado equipos interdisciplinarios intra o interinstitucionales para la atención integral. Y finalmente los funcionarios han apropiado los conocimientos, protocolos y estándares respecto del enfoque diferencial y lo aplican en el desarrollo de sus funciones.

**Tabla 94. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionado con la atención diferencial para el acceso de las víctimas a la justicia por departamento**

Departamento	Puntaje promedio		Casos con puntaje		NA / NS		Prueba exacta de Fisher
	Intervenido	Control	Intervenido	Control	Intervenido	Control	
Nariño - Cauca	3.7	3.3	75%	83%	25%	17%	(p=1000)
Córdoba - Sucre	4.2	4.1	100%	100%	0%	0%	(p=1000)
Putumayo - Caqueta	2.8	4.0	67%	100%	33%	0%	(p=0.849)
Antioquia - Santander	3.6	2.5	100%	100%	0%	0%	(p=0.052)
Magdalena - Guajira	3.8	3.5	86%	75%	14%	25%	(p=1000)
Nivel Central (Bogotá D.C)	3.1		100%		0%		
Total Intervenidos - Controles	3.6	3.2	88%	93%	12%	7%	(p=0.511)

1: No hay evidencia de la capacidad ( $\geq 1$  y  $< 2$ )  
 2: La evidencia de la capacidad es anecdótica ( $\geq 2$  y  $< 3$ )  
 3: La capacidad está parcialmente desarrollada ( $\geq 3$  y  $< 4$ )  
 4: Existe la capacidad en términos generales, pero no es completa. ( $\geq 4$  y  $< 5$ )  
 5: La capacidad está totalmente desarrollada ( $= 5$ ).



El promedio total en el desarrollo de esta capacidad indica que está parcialmente desarrollada (3,4). Regiones como Córdoba y Sucre perciben que esta capacidad existe al interior de sus instituciones pero no es completa. Caquetá, Magdalena, Nariño, Antioquia, Guajira, Cauca y Bogotá (3,1) perciben que esta capacidad se encuentra parcialmente desarrollada en sus instituciones y que requieren de mayores esfuerzos institucionales y políticos para su fortalecimiento. Las dificultades que más se evidencian en la puesta en marcha de esta estrategia es la falta de equipos interdisciplinarios que logren articular la mirada del enfoque diferencial, así como también la falta de capacitación en estos temas para dar respuesta incluyente a las víctimas. Sin embargo, un elemento central en todas regiones es que esta capacidad se reduce a la aplicación o implementación de dicho enfoque por parte de los funcionarios que hacen parte de la dupla psicosocial sin que la reflexión amplíe la necesidad de implementar dichos conocimientos en otros funcionarios vinculados a los procesos de justicia y paz y en atención a víctimas.

### ► **Análisis por Región**

En el análisis por institución, se evidencia que la mayoría tiene una capacidad parcialmente desarrollada. Solo en el caso del Consejo Superior de la Judicatura y de la Personería se refiere una capacidad anecdótica.

Antioquia: Se desarrolla fundamentalmente en la etapa inicial que está a cargo de la Unidad de Atención Integral a Víctimas. 1) Se hace una caracterización de las víctimas; 2) Protocolo de Atención a Menores, por ejemplo, en casos de violencia sexual; 3) Se destaca la existencia de una Ruta para la Atención de Comunidades Indígenas. Nuevamente se hace referencia a las dos duplas de la Unidad de Atención Integral a Víctimas (2 abogados y 2 psicólogos).

Santander: Se hace referencia a la realización de capacitaciones a nivel grupal, es decir, a todos los defensores, sobre la atención a mujeres e indígenas. A nivel nacional se han adelantado capacitaciones donde se incluye enfoque diferencial, en especial en temas de mujeres. En esta región se hace énfasis nuevamente en la dupla psicosocial como la encargada de prestar la atención integral, con enfoque diferencial y sensibilizado en temas de género.

Magdalena: Se explicita que actualmente cuentan con manuales, y está a cargo de la dupla psicojurídica que están formados en el enfoque diferencial.

La Guajira: Se hace referencia a que no existe la implementación del enfoque diferencial en la asesoría a víctimas.

Córdoba: Se está adelantando un trabajo en la diferenciación por población. De esta forma se adelanta un trabajo particular con las mujeres, con hombres o con menores. En este proceso se ha contado con el apoyo del Comité de Justicia y Paz por su carácter interdisciplinario. En Sucre no se hace mayor alusión al tema.

Nariño: Se están haciendo estudios para la gestión de conocimiento en materia de enfoque diferencial pero el tema no está avanzado.

Cauca: "Todas las víctimas son iguales a nivel de representación" pero se cuenta con la dupla psicojurídica y con los defensores de justicia y paz del Valle del Cauca. Como no hay Defensor de Justicia y Paz en la Regional Cauca se direccionan a la Regional del Valle.

Putumayo: Actualmente no se cuenta con grandes desarrollo en el tema debido a que no se cuenta con equipos interdisciplinarios.

Caquetá: Se evidencia que hay aun mucho vacío porque desde el Ministerio del Interior y de Justicia junto con funcionarios del departamento han estado haciendo aproximaciones al tema del enfoque diferencial en lo referente a indígenas. De esta forma se han adoptado estrategias para la socialización de dicho enfoque a partir de la realización de foros, encuestas y consultas con las comunidades indígenas. Sin embargo, aun falta en el fortalecimiento en capacitación de dichos temas y claridad de conceptos.

### ► Análisis por Institución

**Tabla 95. Nivel de percepción sobre las capacidades para la generación y gestión de conocimiento relacionado con la atención diferencial según características de la población (género, edad, grupo étnico) y tipo de victimización por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Procuraduría General de la Nación	3.6
Defensoría del Pueblo	3.6
Fiscalía General de la Nación	3.5
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.5
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	3.3
Consejo Superior de la Judicatura	2.5
Personería	2.4
<b>Total general</b>	<b>3.4</b>

Para el caso particular de la Fiscalía General de la Nación existe una percepción generalizada en los departamentos que esta capacidad en particular no se encuentra desarrollada. Si bien hay un reconocimiento de la existencia de algunos manuales y protocolos, e incluso se plantea el ingreso de la información en los informes mensuales categorizada según el enfoque diferencial aducen dificultades en su aplicación por diversas razones. En primer lugar porque la función de producción de documentos, protocolo y rutas no es de competencia de las regionales; en segundo lugar en algunas regiones como Nariño el desarrollo de esta capacidad se desarrolla por el apoyo de funcionarios de otras instituciones como la dupla psicojurídica de las defensorías del pueblo y el acompañamiento de CNRR; en tercer lugar porque no se cuenta con el recurso humano para dar paso a la implementación de los protocolos emitidos desde el nivel central; sus instituciones no cuentan con un sicólogo de base que permita dar el servicio y la

formación y fortalecimiento de dicha capacidad. Sin embargo, dentro de este panorama de debilidades de la generación de conocimiento de atención diferencial se presenta el caso de Antioquia donde se enuncia que si bien hace falta consolidar procesos, se reconoce el avance en identificar que se intenta hacer este proceso en las jornadas de víctimas pero también se reconoce la debilidad que dependiendo el caso, hay algunos funcionarios que no son las personas más idóneas para atenderlo sino que se requiere de personal especializado. En Antioquia se enuncia se han generado directrices internas y políticas para el fortalecimiento de esta capacidad.

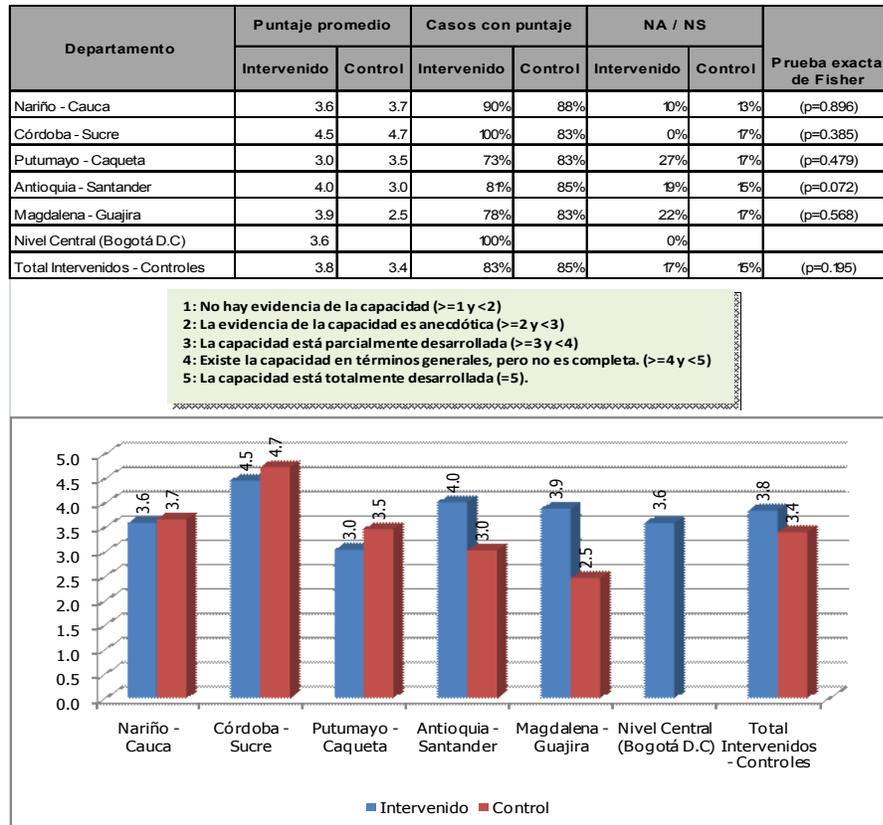
Finalmente, en el Ministerio del Interior y de Justicia es explícita la postura de los funcionarios al enunciar que no existen mecanismos para la construcción de estos referentes como tal. Se afirma que los funcionarios no se encuentran bien capacitados y lo que han aprendido ha sido por medios propios y lo han incorporado en el trabajo del día a día. Sin embargo, se reconoce que hace falta la consolidación de muchos procesos para lograr que la capacidad de producción de conocimiento, la apropiación e implementación de la misma se de. Se reconoce que aunque en el Ministerio existen otras direcciones que pueden tener más conocimientos (ej.: la de asuntos indígenas, derechos humanos), existe una total desarticulación interna y además no siempre cuentan con los profesionales con los conocimientos pertinentes en estos temas.

#### **9.1.10 Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas relacionados con el acceso a la justicia**

La capacidad para hacer monitoreo y evaluación tiene en cuenta la percepción de los funcionarios sobre la existencia de sistemas de indicadores de gestión basados en resultados para hacer seguimiento del progreso y evaluación de los planes, programas proyectos orientados a favorecer el acceso de las víctimas a la justicia; si se realizan mediciones periódicas de los avances y el logro de resultados para la retroalimentación y ajustes de los planes, programas o proyectos y si se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas e información a los diferentes actores interesados a nivel interno y externo de las instituciones tales como víctimas, defensores, organismos de control, órganos de dirección de política, sociedad en general, entre otros. La información se obtuvo mediante encuestas a funcionarios de nivel ejecutor de las instituciones, entrevistas semiestructuradas con mandos medios y entrevistas a profundidad con funcionarios de alto nivel de las instituciones.

El 16% de los funcionarios del ámbito departamental manifestó no tener conocimiento sobre estos aspectos pues se aduce que dicha competencia corresponde a las instancias del nivel central.

**Tabla 96. Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas y evaluar sus resultados para la toma de decisiones por departamento**



La capacidad que existe en las instituciones para hacer monitoreo y evaluación a los programas y evaluar sus resultados para la toma de decisiones, se encuentra parcialmente desarrollada. Al comparar entre las regiones intervenidas y de control, solamente se encuentran diferencias estadísticamente significativas entre los departamentos de Antioquia y Santander: para el primero la capacidad existe y es poco lo que falta para que sea completa mientras que para el segundo esta capacidad está parcialmente desarrollada.

### ► Análisis por Departamento

En general se encuentran tres grupos de departamentos. El primero en el que se ubican Sucre, Córdoba y Antioquia para los que la capacidad en términos generales existe aunque no es completa. Para los departamentos de Magdalena, Cauca, Nariño, Caquetá, Putumayo y Santander la percepción es que la capacidad está parcialmente desarrollada. Para el departamento de La Guajira la capacidad es anecdótica.

En Nariño resaltan los informes mensuales que alimentan la rendición de cuentas y además resaltan como indicador, el número de personas que han sido acreditadas dentro

del proceso de justicia y paz. En Cauca algunas instituciones no tienen establecidas funciones de autoevaluación sin embargo cuentan con mecanismos subsidiarios como son las matrices de seguimiento jurídico y los informes mensuales que son los insumos fundamentales para la rendición de cuentas anual que realiza la entidad a nivel nacional.

Antioquia la percepción de que existe la capacidad pero no está completa se sustenta en el hecho que los indicadores de gestión se establecen por despacho y por servidor.

En Santander refieren que se cuenta con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) para ello. Es de aclarar que el MECI no es un sistema de monitoreo y evaluación para los programas desarrollados en el marco de Justicia Transicional, sino que es un sistema de seguimiento a la gestión de la institución en general. En Putumayo informan que el monitoreo y la evaluación es realizado desde el nivel central. En la Guajira indican que no existen como tal sistemas de monitoreo y evaluación pero ocasionalmente se recopila algún tipo de información relacionada.

Por su parte, a nivel central (Bogotá) se señala que no existen como tal sistema de información y monitoreo para los programas relacionados con Justicia Transicional, con excepción de la Fiscalía General de la Nación, que cuenta con un sistema de información e indicadores específicamente diseñado para la implementación de Justicia y Paz. En otras entidades a lo sumo, se han definido algunos indicadores para los cuales se consolida y reporta información (CNRR y Defensoría) y también se menciona la realización de pilotajes que han permitido consolidar algunas bases de datos de las personas que se han atendido, diferenciando por el tipo de victimización, el tipo de asesoría brindada, lugares de remisión, entre otros. A partir de estos datos ha sido posible desarrollar indicadores para ser incorporados al sistema de información interinstitucional SIIJYP que se encuentra en su fase desarrollo.

### ► Análisis por Institución

Como se observa en la tabla siguiente, esta capacidad varía entre instituciones. Así, la Comisión Nacional de Reparación y de Reconciliación y la Fiscalía General de la Nación perciben que existe la capacidad en términos generales y es poco lo que falta para que sea completa.

**Tabla 97. Nivel de capacidad para hacer monitoreo y evaluación a los programas y evaluar sus resultados para la toma de decisiones por institución**

Instituciones	Promedio Indicador
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	4.4
Fiscalía General de la Nación	4.1
Procuraduría General de la Nación	3.8
Defensoría del Pueblo	3.6
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	3.5
Personería	2.6
Ministerio del Interior y de Justicia	1.7
<b>Total general</b>	<b>3.7</b>

En la Fiscalía, a nivel regional se hizo referencia al Modelo Estándar de Control Interno - MECI en donde se establecen indicadores de gestión por despacho y por funcionario lo que permite y facilita el monitoreo y valuación a la hora de tomar decisiones. También se menciona el SIJYP especialmente a nivel central. Así mismo, algunos funcionarios perciben que el número de personas que han sido acreditadas dentro del proceso de Justicia y Paz son un indicador que se tiene en cuenta a la hora de evaluar y tomar decisiones.

La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses perciben que la capacidad está parcialmente desarrollada. En la Defensoría en el ámbito regional se menciona el "cuadro de colores" como el instrumento que diligencian los funcionarios con indicadores relacionados con la gestión que realizan respecto a justicia y paz, así como el registro de atenciones. En relación con el Instituto de Medicina Legal, se menciona el registro nacional de desaparecidos que administra la entidad.

Con relación a la Defensoría del Pueblo los funcionarios manifestaron que si bien no hay establecidas funciones de autoevaluación por parte de la Defensoría y de la Unidad de atención a Víctimas, sí hay una matriz de seguimiento jurídico, aunado a los informes mensuales que se presentan. Sin embargo, el tema de monitoreo y evaluación se lleva a cabo desde el nivel central ya que existe un convenio con el programa las Naciones Unidas y con la OIM.

Las Personerías Municipales consideran que la capacidad es anecdótica y no se hizo referencia a algún sistema de registro, monitoreo o evaluación existente. Finalmente el Ministerio del Interior y Justicia que considera que no hay evidencia de capacidad, puesto que no se conoce las intervenciones concretas, la cobertura a dónde son remitidas las víctimas, que servicios se prestan entre otras. Sin embargo, a las experiencias piloto del Ministerio se identificó esta falencia motivo por el cual se desarrollaron unos indicadores que están siendo incorporados dentro del modulo del sistema de información del SIJYP.

También es importante tener en cuenta las percepciones que tienen las Agencias de Cooperación Internacional que fueron consultadas en el presente estudio, las cuales evidenciaron que ellos no realizan monitoreo directamente sino que realizan interventorías de los programas que financian y allí sí existen informes de monitoreo y evaluación del programa de asistencia a víctimas.

En ese sentido, las agencias manifiestan que el SIJYP es un ejemplo de instrumento -que lleva cinco años construyéndose con el apoyo de OIM- que sirve de herramienta a la hora de monitorear, evaluar y tomar decisiones. Sin embargo no hay divulgación del mismo y hace falta concebir un sistema integrado de seguimiento y monitoreo más articulado con cooperación internacional.

Las Agencias mencionan que institucionalmente existe un sistema, unos modelos de seguimiento tanto a la gestión como a la entidad tanto en calidad como presupuestal.

---

Cuentan con un sistema de monitoreo para cada uno de los programas de cada una de las direcciones, en las cuales se determinan unos objetivos estratégicos, unos objetivos específicos, unos objetivos operativos, y, dentro de ese contexto se generan alertas, acciones correctivas, nuevas propuestas de política, etc.

Un ejemplo a referenciar es la línea estratégica de la dirección de víctimas la cual viene adelantando actividades que están directamente relacionadas con justicia y paz las cuales se están monitoreando.

#### **9.1.11 Porcentaje de víctimas que participan en las etapas procesales en las diligencias de justicia y paz**

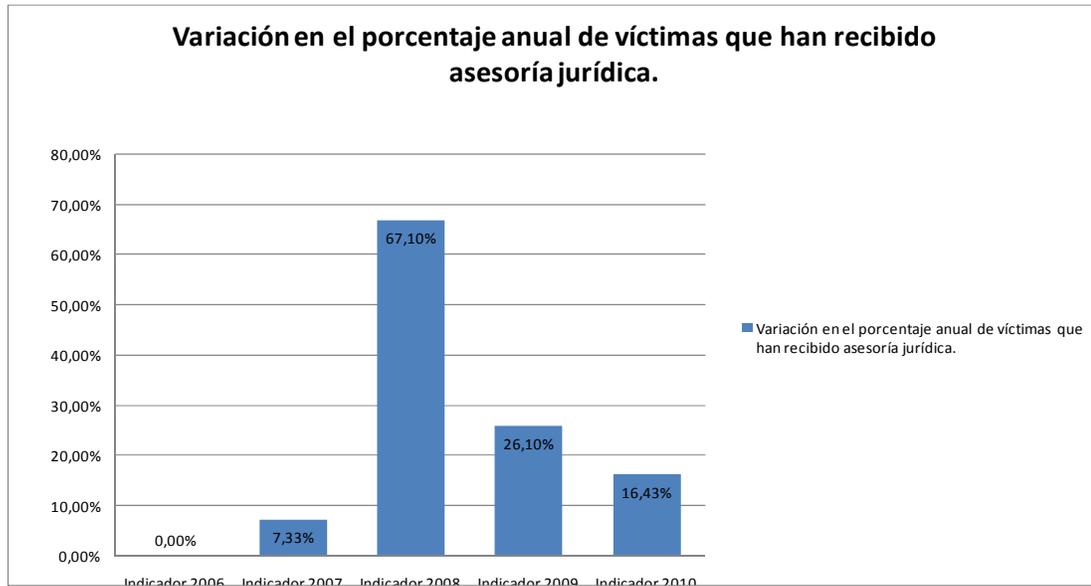
Respecto de la participación de las víctimas en las etapas procesales, solamente se cuenta con información para los años 2009 y 2010, periodos en los cuales fueron reportados por parte de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación un total 30.437 víctimas en el primer año y 27.615 en el segundo año.

Así, para el año 2009, sólo el 13% de las víctimas registradas asistió a las audiencias de versión libre, mientras que para el 2010 apenas llegó a ser el 9% de los registrados. Esto se explica por el mayor incremento en el número de víctimas registradas en justicia y paz y paralelamente la reducción de víctimas que participaron en audiencias específicamente en ese periodo. Lo que muestra en efecto como se ha venido ya reportando a través de otros indicadores, que existe una capacidad de respuesta institucional limitada la cual no ha sido ajustada de manera progresiva y/o proporcional a las demandas de atención que supone la garantía de derechos de las víctimas

#### **9.1.12 Porcentaje anual de víctimas que han recibido asesoría jurídica**

Como se observa en la gráfica siguiente, el porcentaje de víctimas que han recibido asesoría jurídica muestra para el año 2008 el mayor nivel de cobertura alcanzada. La disminución progresiva en los años siguientes está asociada al incremento en el número de víctimas registradas en Justicia y paz, y al hecho de que la capacidad de atención de las distintas entidades que participan en el proceso es estático.

**Gráfica 34. Porcentaje anual de víctimas que han recibido asesoría jurídica**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

### **9.1.13 Percepción de las organizaciones de víctimas sobre la cantidad y calidad de la información recibida**

Para analizar este indicador se identificó en los 10 departamentos estudiados las percepciones de las organizaciones de víctimas sobre la calidad, claridad y suficiencia de la información recibida en términos de trámites, servicios y asesoría jurídica.

En el departamento de Antioquia resaltan que aun existe falencia. Si bien las organizaciones de víctimas vienen en un proceso, saben las rutas para acceder a sus derechos, el común de las víctimas no los conocen en algunos casos no se sabe aun que es un aversión libre. Las víctimas han sido capacitados como líderes sin embargo el problema es la falta de socialización de la información debido a las limitaciones económicas, sin embargo.

En Santander; se tienen percepciones de diferentes instituciones en particular sobre la atención prestada. Acción Social consideran que no presta una buena atención, con la CNRR simplemente se cuenta para cierto tipo de orientación, Con la Defensoría brindan orientación pero el espacio para las víctimas es muy pequeño. La Fiscalía siempre está abierta a atender, en especial a las víctimas de desaparición forzada. Antes de la Ley 975 el tema era diferente, no había información, sin embargo no hay información sobre cómo participar en las versiones libres, ni cuál es la dinámica que se debe tener en cuenta es decir, a quién se pregunta, que se puede preguntar y cuáles son las etapas procesales.

Para el Departamento de Nariño, se ha mejorado en los últimos años la calidad de la información, puesto que los funcionarios de todas las entidades están más preparados que antes. La asociación entre las diferentes organizaciones es importante para conocer los procedimientos.

Para el departamento de Cauca la percepción frente a la calidad de la información recibida es mala, sostienen que muchas veces tienen que desplazarse a Bogotá, D.C. para que les explicaran todo porque a nivel regional nadie le daba razón sobre la reparación.

En Magdalena y la Guajira, no consideran que exista información de buena calidad, ni que esta sea una verdadera orientación dentro del proceso. Desconocen rutas de acción, ejercicio de los derechos, y las etapas del proceso de justicia y paz. Se considera que las actividades están limitadas a las labores de gestión de subsidios con acción social y Red Juntos sobre todo en la Guajira.

En Putumayo; No es nada operativo la información que se tiene, no se sabe a quién preguntar y mandan a las víctimas de un lado para otro. Hay mucha en espera de saber cómo van sus procesos y no hay información al respecto.

En Caquetá; Hay mucha desinformación por parte de las víctimas, no hay una buena atención de las instituciones a la hora de pedir la información. *"Dan mucho taller pero no dan resultados"*. El dolor de las víctimas ahora es para un tema para los intelectuales, pero no existe una verdadera voluntad para solucionar los problemas de las víctimas.

Y por ultimo en los departamentos de Córdoba y Sucre no se tiene información al respecto.

#### **9.1.14 Valoración del costo estimado discriminado por cada fase del proceso penal por víctima registrada**

La Ley 975 estipula el desarrollo del proceso de Justicia y Paz en 8 etapas: i) inicio de trámites, en la cual el postulado se presenta ante los tribunales y solicita ser cobijado por la Ley de Justicia y Paz; ii) versión libre donde el postulado entrega a la autoridad judicial, información relacionada con los hechos delictivos en los cuales ha estado implicado; iii) imputación en la cual el postulado es acusado formalmente de una conducta delictiva; iv) formalización de cargos, que constituye una etapa en que el fiscal comunica al postulado los delitos sobre los cuales se abrirá una investigación en su contra; v) aceptación de cargos; vi) incidente de reparación, en la cual la víctima tiene la oportunidad de solicitar del victimario, la reparación por los daños que le han ocasionado y donde el juez declara el incidente de reparación integral; vii) sentencia en la que se produce la resolución judicial del proceso que puede ser absolutoria o condenatoria; y, viii) terminación del proceso que se produce con la resolución judicial emitida a través de la sentencia, siempre y cuando esa no sea impugnada, concluyendo el proceso luego de que la Corte Suprema de Justicia emita una determinación al respecto.

---

La intensidad en la participación de las instituciones con responsabilidades en la Ley de Justicia y Paz puede variar conforme avanza el proceso en una etapa u otra. Eso significa así mismo, que los costos totales de la implementación de la Ley de Justicia y Paz pueden variar de un proceso a otro, en lo que también incide la duración de todas las fases contempladas. Para establecer los costos incurridos hasta llegar a la emisión de una sentencia, nos centramos en los 8 procesos que se describen a continuación: postulación, versión libre, imputación de cargos, formulación y legalización de cargos, e incidente de reparación. Los costos se estiman para el caso Mampuján, como una de las dos sentencias proferidas hasta el momento y que no obstante haber sido impugnada ya se llegó a la etapa de terminación.

Los costos del proceso que se presentan a continuación están referidos a las labores de 5 entidades o tipo de instituciones: Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Fiscalía General de la Nación, INPEC, y Rama Judicial (Tribunales)<sup>39</sup>. En consecuencia, lo que se presenta constituye solo una primera aproximación. Seguidamente se procede a describir los supuestos adoptados en cada caso hasta llegar a generar el costo total.

La Fiscalía es la entidad que marca el ritmo del proceso. En esa medida el análisis se facilita si se empieza describiendo la forma en que se aproximan los gastos incurridos por esa entidad. Como indicamos previamente, 2006 representa un año en el cual La Fiscalía realizó las investigaciones iniciales orientadas a la caracterización de los bloques y sus desmovilizados. Se supone por ello, que todo el presupuesto ejecutado por la entidad contribuye al financiamiento de esa actividad. Ahora bien, como resultado de la implementación de la Ley 975, la Fiscalía estructura la Unidad de Justicia y Paz que opera de manera descentralizada, inicialmente mediante tres Distritos Judiciales: Bogotá, Barranquilla, y Medellín. Es decir, el primer paso consiste en distribuir el presupuesto ejecutado durante 2006 entre esas sedes. Esto se lleva a cabo sobre la base del número de fiscales delegados ante Tribunal de Distrito asignado a cada sede para ese año. Durante 2006, 6 fiscales fueron asignados a la sede de Barranquilla, los 14 restantes corresponden a las otras dos sedes. Igual procedimiento se lleva a cabo para asignar el presupuesto ejecutado durante los años siguientes.

La siguiente tabla describe el presupuesto estimado para la sede Barranquilla en la cual se radica el incidente de Mampuján.

---

<sup>39</sup>. Somos conscientes de que otras entidades vinculadas a la puesta en marcha de la Ley 975 incurrirán igualmente en costos pero al no disponer de información al respecto, han quedado fuera de los cálculos.

**Tabla 98. Presupuesto ejecutado en Justicia y Paz por la Fiscalía General de la Nación (millones de pesos corrientes)**

Año	Total País	Estimado B/quilla.	Estimado Distrito 10	Estimado Distrito 11
2006	2.500	750	17	71
2007	10.260	2.931	65	279
2008	20.687	5.172	115	492
2009	13.907	1.179	26	112
2010	13.690	1.160	26	110

El siguiente paso consiste en asignar parte de ese presupuesto a los distritos judiciales 10 y 11 encargados de los dos implicados, Edwar Cobos Téllez ("Diego Vecino") y Uber Enrique Banquez M. ("Juancho Dique"), respectivamente. Se anotó que la ejecución presupuestal de 2006 se asigna a investigación y por tanto es ese el valor asociado a la etapa de postulación.

Barranquilla tiene 6 distritos: 3, 9, 10, 11, 12 y 35 y a ellos se asignaron 851 postulados. Los distritos 10 y 11 tienen a su cargo otros postulados además de los dos mencionados, procediendo a calcular un gasto medio por postulado desmovilizado, valor que se adjudica a Mampuján<sup>40</sup>. Esto significa que para 2006, el gasto promedio por postulado es de \$881.316, para un costo total por concepto de postulación de \$1.762.632.

Para asignar los costos incurridos por versiones libres, se supone que el esfuerzo del fiscal asignado por el Distrito Judicial y el del equipo que lo acompaña es función del número de versiones libres que se desarrollen en el marco de un proceso. En esa medida se toma el número de versiones libres rendidas por cada postulado, incluyendo las citadas pero canceladas, aquellas en las cuales el postulado no se presenta, las que fueron aplazadas, las que surtieron cambio de fecha y, las terminadas sin ratificarse. Se calcula el peso anual de las versiones libres correspondientes a "Juancho Dique" y "Diego Vecino" en el total de versiones adelantadas por cada uno de los respectivos distritos, tomando nota de las fechas en las cuales estos postulados iniciaron esa etapa. El Emplazamiento de Diego Vecino se lleva a cabo el 26 de diciembre de 2006 y su primera versión libre se programa para el 28 de mayo de 2007. Por su parte, el Emplazamiento de Juancho Dique tiene lugar el 10 de julio de 2007, con una primera versión libre el 17 de diciembre de ese año. La aplicación de este procedimiento lleva a estimar un costo para la Fiscalía por concepto de versiones libres en el caso Mampuján de 73,8 millones en 2007 y \$162,5 millones en 2008.

La Fase siguiente es la de imputación de cargos. La estimación del gasto respectivo parte del monto total ejecutado por el Distrito, asignado a cada uno de los dos imputados y considerando un mes de trabajo dedicado durante 2008, en cada caso. La FGN radicó el 19 de noviembre de 2008 solicitud de imputación parcial para Juancho Dique y ésta se efectuó en noviembre 25 de 2008. La audiencia de imputación de Diego Vecino mientras tanto se inicia el 19 de noviembre y termina el 27 del mismo mes de 2008. Se toma sin

<sup>40</sup>. Al Distrito Judicial No. 10 se le han asignado 19 desmovilizados y el Distrito 11 cuenta con 81.

embargo, el costo equivalente a un mes de trabajo. Este procedimiento lleva a aproximar un gasto equivalente a \$14,7 millones, incurridos en 2008 asociados a la imputación de cargos.

Para el cálculo correspondiente a la etapa de formulación y legalización de cargos se toma también el equivalente a un mes de trabajo. Nuevamente, se asigna un presupuesto anual a cada uno de los desmovilizados, construido conforme al número de audiencias de versiones libres o de imputación de cargos asociadas al trabajo de cada Distrito. En 2009 se registran 6 versiones libres para Diego Vecino a las cuales se adicionan 17 días (sesiones) pues en la sesión del 15 de julio de 2009 en la cual se formulan cargos a Juancho Dique, el magistrado del tribunal (sala de conocimiento) dispuso la acumulación del proceso a Diego Vecino por tratarse de los mismos hechos. Para Juancho Dique se consideran 24 sesiones en 2009 (24 días), tiempo que dura la formulación y legalización de cargos. El valor estimado en relación a la formulación de cargos asciende a \$45,6 millones en 2009. Para ese año no se considera ninguna actividad adicional dentro del proceso.

Queda por describir la forma en que se estima el costo asociado al incidente de reparación en lo que concierne a la Fiscalía. En este caso, simplemente se toma el monto anual asignado para cada uno de los postulados para generar un valor total equivalente a \$45,8 millones en 2010. En realidad el costo enfrentado por la Fiscalía para esta etapa y en la anterior podría reducirse si se restringe al tiempo que dura cada una de esas actividades y no se procede tomando uno asignado por desmovilizado como lo hemos hecho en este informe. La siguiente tabla resume los costos estimados para la Fiscalía en cada fase del proceso.

**Tabla 99. Estimación de costos incidente Mampuján según etapa del proceso (millones de pesos corrientes)**

Etapa del Proceso	Año	FGN	PGN	DP	Rama Judicial	INPEC	Reparación	Total
<b>Postulación</b>	2006	1,8						1,8
<b>Versión Libre</b>	2007	73,8		13,8				87,6
	2008	162,5	39,2	7,0				208,7
<b>Imputación de cargos</b>	2008	14,8	21,5	79,5				115,8
<b>Formulación y Legalización de Cargos</b>	2008	0,0			82,7	1,4		84,1
	2009	45,8	21,5	48,5	68,9	17,4		202,2
	2010	0,0				10,3		10,3
<b>Incidente de reparación</b>	2010	34,1	44,2			2,1	51.003,1	51.083,4
<b>Total a pesos corrientes</b>		332,7	126,4	148,8	151,5	22.897,8	51.003,1	51.793,7

Conforme a declaraciones del Coordinador de procuradores judiciales, la PGN trabajó con la comunidad de Mampuján por cerca de 2 años. Al proceso se asignaron 2 procuradores judiciales que tomaron parte de las versiones libres e incidente de reparación. De esta forma, para estimar el gasto incurrido por la PGN se partió del número de procuradores

judiciales (12) y el salario anual de cada uno<sup>41</sup>. El acumulado para cada año por concepto de salarios se afecta por un factor resultante de la relación entre los gastos totales de personal de la Procuraduría y los gastos de funcionamiento<sup>42</sup>. Los gastos para cada año obtenidos de esta forma, corresponden al total de acciones realizadas por la Procuraduría en el marco de Justicia y Paz. Para efectos de la estimación no se incluye el valor invertido por la entidad en infraestructura física<sup>43</sup>. Los gastos estimados son los que se consignan en la siguiente tabla.

**Tabla 100. Presupuesto ejecutado por concepto de Procuradores Judiciales (pesos corrientes)**

Año	Total Justicia y Paz	Por Procurador Judicial
2007	558.577.039	46.548.087
2008	1.175.518.661	97.959.888
2009	1.290.909.170	107.575.764
2010	1.324.951.976	110.412.665

Si los procuradores judiciales se distribuyen en el país conforme a los fiscales en cada una de las sedes de la Unidad de Justicia y Paz de la FGN, a la sede de Barranquilla correspondería 2,13 procuradores, número que se redondea a 2. Se asume que las actividades o responsabilidades asignadas a cada procurador son función del número de versiones libres que desarrolla cada Distrito en la sede de Barranquilla. Esto significa que entre 2007 y 2010 alrededor de 60 a 64 por ciento de las versiones de la sede se generan en los Distritos Judiciales 10 y 11. Al interior de ellos, el peso de las versiones realizadas por Juancho Dique y Diego Vecino en el período mencionado es de 25 y 38 por ciento, respectivamente. Sobre esa base se supone que cada procurador asignado al Distrito de Barranquilla destinará alrededor de un quinto de su tiempo al caso Mampuján.

El costo por procurador así estimado es el que se distribuye para cada año en las diferentes fases del proceso de Justicia y Paz.

La labor desempeñada por la Defensoría del Pueblo puede darse a lo largo de cada etapa del proceso. En esa medida, el gasto incurrido en Justicia y Paz por la entidad que se describió al analizar indicadores previos, se expresó en razón de un valor anual por víctima atendida el cual se aplica al número de víctimas en el caso Mampuján (1.194). De esta forma, la tabla que se presenta a continuación, describe el gasto calculado para la Defensoría del Pueblo.

<sup>41</sup>. Se tomaron 13 salarios por año.

<sup>42</sup>. Los factores aplicados son: 1,12 para 2007, 1,11 para 2008, 1,13 para 2009 y 1,14 para 2010.

<sup>43</sup>. Se desconoce en qué sitios se lleva a cabo la inversión.

**Tabla 101. Estimación gasto ejecutado por la Defensoría del Pueblo asignado a Mampuján (pesos corrientes)**

Año	Gasto en Justicia y Paz	Víctimas atendidas	Gasto por víctima
2006	224.850.000	2.672	84.150
2007	224.850.000	19.469	11.549
2008	224.850.000	38.360	5.862
2009	2.492.840.000	37.454	66.557
2010	3.786.630.000	46.587	81.281

Al aplicar los gastos en la anterior tabla no se toman los del año 2006 debido al reducido número de víctimas atendidos por la Defensoría en ese. Los costos de 2007 y 2008 se asignan a la etapa de versiones libres, los de 2009 a imputación de cargos y finalmente los de 2010 a formulación y legalización de cargos.

Al referirnos a la rama judicial aludimos el costo incurrido por el Tribunal de Justicia y Paz de Barranquilla a los cuales pertenecen los magistrados de garantía involucrados y el de Bogotá en el cual se asienta el magistrado de conocimiento. La estimación de los costos se realiza sobre la base del presupuesto anual ejecutado por los tribunales y juzgados del país, tomando información consignada en el SIIF<sup>44</sup>. El valor anual se afecta por la relación entre el número de Tribunales Superiores del Distrito Judicial Penal Justicia y Paz (8)<sup>45</sup> y el total de despachos a nivel nacional (4.516)<sup>46</sup>. Quedaría por asignar el monto anual ejecutado por el Tribunal de Justicia y Paz en Barranquilla. Para ello se toma la ejecución anual de Justicia y Paz y se afecta por la relación entre el número de Tribunales de ese orden en Barranquilla (2) y el total en el país (8). El presupuesto estimado se describe a continuación.

**Tabla 102. Estimación ejecución presupuestal Tribunales de Justicia y Paz (millones de pesos corrientes)**

Año	Ejecución presupuestal Tribunales y Juzgados	Presupuesto Justicia y Paz	Presupuesto Tribunales J y P Barranquilla
2006	900.884	798	199
2007	979.038	1.734	434
2008	1.119.819	1.984	496
2009	1.311.552	2.323	581
2010	1.569.352	2.780	695

Los gastos en la tabla anterior corresponden a funcionamiento, es decir se excluye cualquier gasto en inversión. Si en lugar del anterior procedimiento, los gastos se

<sup>44</sup>. Operado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>45</sup>. Este es el número de tribunales existentes 2006-2010 y a los que pertenecen los magistrados de garantías y conocimiento.

<sup>46</sup>. El número que se registra entre 2009 y 2010.

estimaran partiendo de la estructura concebida para la operación de los Tribunales de Justicia y Paz se estimaría un costo total de \$2.421,6 millones en 2006<sup>47</sup>. En ese sentido se utiliza la aproximación consignada en la tabla anterior.

Los valores para Tribunales de Barranquilla en la tabla, correspondientes a los años 2008 y 2009 se distribuyen entre el número de postulados de los diferentes despachos asignados a esa sede. Estos postulados se toman siempre y cuando hayan efectuado audiencias bien sea de imputación, formulación y legalización de cargos, 12 para el primer año y 26 para el segundo<sup>48</sup>. El promedio resultante se aplica a Juancho Dique y a Diego Vecino en los dos años y, es ese valor el que se asigna a formulación y legalización de cargos.

Para estimar el gasto efectuado por el INPEC en la reclusión de los dos postulados, se toma el gasto en funcionamiento anual de la entidad, generando un valor per cápita de acuerdo al número de internos<sup>49</sup>. Al no disponer de ejecución presupuestal para 2010, se toma el valor presupuestado y se afecta por el porcentaje de ejecución correspondiente del año anterior. Cabe anotar, sin embargo que para 2010 el presupuesto de funcionamiento del INPEC presenta un aumento cercano al 50%. Éste al no estar correspondido por un aumento proporcional en el número de reclusos, implica un salto muy grande en el valor per cápita.

**Tabla 103. Estimación de costos incurridos por INPEC en relación a Justicia y Paz (pesos corrientes)**

Año	Ejecución funcionamiento	Número de Internos	Por recluso	Número de postulados privados de la libertad	Presupuesto Justicia y Paz
2006	488.382	60.000	8.139.698		
2007	490.856	62.000	7.917.039	442	3.499
2008	594.909	70.000	8.498.696	378	3.213
2009	653.565	75.000	8.714.194	651	5.673
2010	986.920	80.000	12.336.495	893	11.016

Para asignar un gasto a Mampuján se toma nota de las fechas en que se lleva a cabo la detención de los dos postulados. A Diego Vecino se le dicta detención preventiva el 27 de noviembre de 2008, a Juancho Dique, el 25 del mismo mes y año. Esto significa que en ambos casos se considera alrededor de un mes de detección en 2008, todo el 2009 y seis meses en 2010, pues la sentencia se emite el 29 de junio de ese año. El costo calculado para 2008 y 2009, y 5 meses del correspondiente a 2010 se asignan a formulación y legalización de cargos. El valor para el mes restante del último año se incluye en el componente de incidente de reparación.

<sup>47</sup>. Esa estructura está integrada por un Magistrado de Tribunal y Consejo Seccional, un abogado asesor, un Secretario de Tribunal y Consejo Seccional, un oficial mayor, un relator, y un asistente social grado 18.

<sup>48</sup>. Se incluyen los despachos judiciales y grupos de investigación asignados a la sede.

<sup>49</sup>. El número de internos o reclusos se toma del Informe de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia publicado en 2010. La información presupuestal tiene como fuente el SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los gastos para la fase de reparación se toman de la Sentencia en segunda instancia, en la que se describen tanto los de tipo individual como los colectivos. En ella, el valor de la reparación individual se estima en \$30.882,01 millones y el de la colectiva en \$19.940,8 millones, para un total de \$50.922,81 millones<sup>50</sup>.

**Tabla 104. Resumen costos del Incidente Reparación**

Reparación	Victimización	Tipo de daño	Monto (\$)
Reparación individual	Desplazamiento	Daño Moral	21.979.300.000
		Perjuicios materiales	5.985.779.396
		<b>Total Desplazamiento</b>	<b>27.965.079.396</b>
	Homicidio	Daño Moral	906.400.000
		Perjuicios materiales	1.751.410.753
		<b>Total Homicidio</b>	<b>2.657.810.753</b>
	Secuestro	Daño Moral	216.300.000
		Perjuicios materiales	127.822.161
		<b>Total Secuestro</b>	<b>344.122.161</b>
	Otro (pérdida tienda)	Perjuicios materiales	15.000.000
<b>Total Reparación Individual</b>			<b>30.982.012.310</b>
Reparación colectiva	San Cayetano		6.400.000.000
	Mampuján		13.540.800.000
	<b>Total Reparación Colectiva</b>		<b>19.940.800.000</b>
<b>Total Reparación</b>			<b>50.922.812.310</b>

Al describir los costos para cada fase en el caso Mampuján se encuentra que, la entidad que más aporta al costo total es la FGN (\$332,7 millones), seguida de los Tribunales de Justicia (\$151,5 millones) y la Defensoría del Pueblo (\$148,8 millones).

Conjugados los costos para cada una de las entidades consideradas y partiendo del número de víctimas del caso Mampuján, 1.194 personas, se obtienen los valores per cápita que se describen en la siguiente tabla para cada una de las etapas del proceso. En aras de obtener el valor total del caso Mampuján, los gastos totales se expresan en precios de 2010 utilizando el deflactor implícito del PIB<sup>51</sup>.

**Tabla 105. Valoración del costo estimado discriminado por cada fase del proceso penal por víctima registrada (postulación, versión libre, imputación, formulación y legalización de cargos, incidente de reparación, y sentencia)**

Año	Postulación	Versión libre	Imputación de cargos	Formulación y legalización de cargos	Incidente de reparación	Total
2006	1.852					1.852
2007		86.127				86.127

<sup>50</sup>. En la Sentencia en primera instancia en la cual el fallo se realizaba en equidad, la reparación individual alcanzaba un valor de \$23.415 millones, para un total, incluida la reparación colectiva de \$43.355,8. El costo de la reparación colectiva es el mismo para la Sentencia en primera y segunda instancia.

<sup>51</sup>. El valor implícito del PIB se toma de los supuestos macroeconómicos del DNP. Los valores aplicados son: 1,5 (2006), 1,6 (2007), 1,7 (2008), 1,8 (2009), y 1,9 (2010), cuya base es el año 2000. Para efectos de este estudio, la base se transforma a 2010.

Año	Postulación	Versión libre	Imputación de cargos	Formulación y legalización de cargos	Incidente de reparación	Total
2008		195.931	13.870	78.942		288.743
2009			87.683	175.564		263.248
2010				8.610	42.716.178	42.724.788
<b>Total (pesos de 2010)</b>	<b>1.852</b>	<b>282.059</b>	<b>101.553</b>	<b>263.116</b>	<b>42.716.178</b>	<b>43.364.758</b>

Al discriminar el costo total por etapas se observa que excluyendo el incidente de reparación, los costos por víctima en el proceso más elevados corresponden a las fases de versión libre \$282.059 (pesos del 2010) y a formulación y legalización de cargos (\$263.1166 en pesos del año 2010). Incluido en incidente de reparación se estaría gastando un total de \$43,4 millones por víctima (en pesos del año 2010)<sup>52</sup>.

### **9.1.15 Monto estimado de los recursos entregados por los desmovilizados por víctima registrada en Justicia y Paz**

Una queja constante tanto del gobierno como de las víctimas registradas aparece en relación con los recursos entregados por los desmovilizados, pues se supone que con ellos se debe cubrir buena parte de los gastos de reparación. Los recursos se consignan en el Fondo Nacional de Reparación de Víctimas operado por Acción Social. Los recursos entregados por los desmovilizados incluyen bienes físicos, tierras, dinero y semovientes, entre otros, cuyo valor monetizado acumulado a 2010 se estima en \$36.520.709.875. Esto significa un promedio por víctima registrada equivalente a \$116.166, muy por debajo del resultante de la Sentencia de Mampuján, \$43.364.758, en el que se incluye tanto la reparación individual como la material<sup>53</sup>.

## **9.2 Acompañamiento a iniciativas tendientes a establecer una estrategia integral de atención a víctimas**

### **9.2.1 Número y características de iniciativas en curso para prestar atención integral a víctimas**

A partir de las entrevistas a profundidad y de las entrevistas semiestructuradas, se identificó las actuales iniciativas que llevan a cabo las instituciones para prestar atención integral a víctimas. En términos generales, la mayoría de los funcionarios entrevistados sólo hicieron referencia al MIAV (Modelo Integral de Atención a Víctimas), en el que se establece una ruta de atención y acciones específicas para garantizar los derechos de las víctimas, con una perspectiva de articulación institucional.

<sup>52</sup>. El costo por víctima conforme a la Sentencia en primera instancia que fallaba en equidad, alcanza un valor de \$37,03 millones de 2010.

<sup>53</sup>. A noviembre de 2010, la FGN reporta un total de 314.383 víctimas registradas. Si el indicador se calcula considerando las víctimas asociadas a los hechos imputados (5.074 en 2010) y no las registradas, el valor promedio en el Fondo por víctima resultante asciende a \$7.197.617.

---

Según información del Ministerio de Justicia entidad que ha liderado este proceso, es un protocolo de atención que funciona de manera descentralizada en los territorios y funciona mediante convenios con diferentes entidades tales como la CNRR la Personería o la Defensoría. El modelo parte de los procesos de registro de información de las víctimas e incluye procesos de orientación e información, orientación jurídica, acompañamiento psicosocial, preparación para audiencias entre otros. Este modelo de atención fue referido por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior y de Justicia.

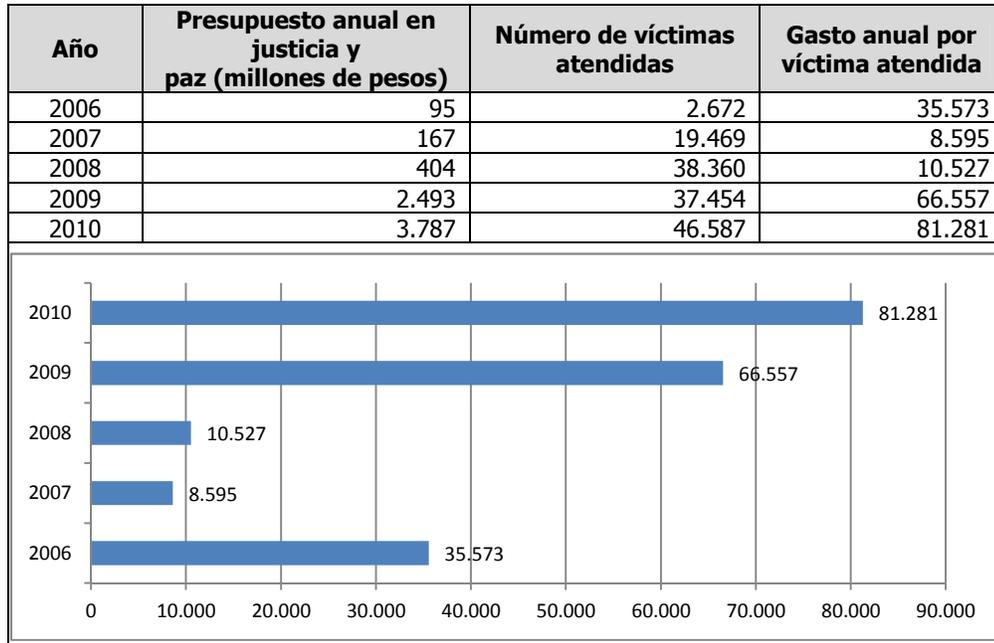
Según Acción Social, este nuevo modelo es el que se va a institucionalizar y que incorpora aspectos que permitirán trabajar en el acompañamiento psicosocial pero no como generalmente se lo entiende sino en un contexto psicológico específicamente *"Entonces el acompañamiento psicosocial está enmarcado en el contexto clínico. En este sentido se planea crear los centros de rehabilitación y estamos hablando de rehabilitación integral, donde las víctimas puedan ser evaluados a partir de muchos aspectos: cuando sea un problema clínico, cuando sea un problema psicológico, un problema de acompañamiento, un problema de solidaridad, etc."*

Según la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia está jugando un papel importante para la construcción del MIAV y así construir lenguaje común respecto de la atención a víctimas.

### **9.2.2 Gasto per cápita en atención a víctimas registradas en Justicia y Paz por parte de la Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo juega un papel central en la atención a las víctimas, ya sea en lo que refiere a aspectos sociales, psicológicos o jurídicos. De esta forma, no obstante la FGN también reporta atención a víctimas, valor que oscila entre 15 y 42 mil personas, al no constituir esa su responsabilidad central y por carecer de gastos orientados específicamente a ese fin no se estima un valor por víctima atendida. La atención a víctimas tampoco está en el centro de las responsabilidades de la PGN. No se cuenta con información para la CNRR. En vista de ello, a continuación se describe el indicador obtenido para la Defensoría del Pueblo.

**Tabla 106. Gasto per cápita en atención a víctimas registradas en Justicia y Paz en la Defensoría del Pueblo**



El año 2006 constituye un período en el cual a pesar de no contar con mucho presupuesto, lo reducido del número de víctimas atendidas hace que el gasto per cápita destinado por la Defensoría sea relativamente alto. A partir de 2007, el presupuesto de la entidad no aumenta en proporción al número de víctimas, tal como se describe en la tabla y gráfico anexo. Durante los últimos dos años, la entidad ya ha logrado consolidar su presupuesto, lo que implica que anualmente se tendría que proyectar en promedio unos \$74.000 por persona, para proveer los niveles de atención actual. Es de resaltar que el número de víctimas atendidas por la Defensoría durante 2010 representa menos del 15% del total registrado en Justicia y Paz. Esto implicaría un mayor esfuerzo presupuestal de la entidad, si el objetivo es llegar a una buena proporción de víctimas registradas.

### **9.3 RESULTADO 4, ESTRATEGIA 3: Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo**

#### **9.3.1 Inversión orientada al diseño de protocolos de atención a las víctimas por cada protocolo implementado**

Este indicador ha sido concebido para arrojar un gasto promedio por protocolo ejecutado y en particular aquellos procedimientos que apuntan a la atención a víctimas. Con el paso del tiempo, no necesariamente se realizarán nuevos protocolos con el mismo objetivo, situación que dificultaría el seguimiento del indicador. En ese sentido, una vez en el

transfundo del diseño de un protocolo está impregnar una mayor eficiencia en la atención a las víctimas, se propone sustituir este indicador por uno que permita evaluar a qué proporción de ellas se le está llegando, es decir, cuántas de ellas reciben una atención tal cual se define a través del protocolo.

Durante el año 2009, la Defensoría del Pueblo introduce dos protocolos: el Protocolo de Acopio Documental y el Protocolo de Orientación Psicojurídica. El primero es operado por 8 abogados sustanciadores, 3 de ellos ubicados en Antioquia, 2 en Bogotá, 2 en Barranquilla y 1 en Santander. Si se considera el número de personas que recibió atención psicojurídica en 2009 (37.454), tendríamos un promedio de 4.682 personas por abogado sustanciador. Sería, este número de víctimas, el cual en promedio se beneficiaría de la puesta en marcha del Protocolo de Acopio Documental.

Los psicólogos móviles de la Defensoría tienen entre sus funciones, la atención de las víctimas que asisten a las audiencias de versión libre. Ante ello, para efectos de evaluar la efectividad de la adopción del Protocolo de Orientación Psicojurídica, se propone calcular las víctimas atendidas por los psicólogos móviles como proporción del total de víctimas que asisten a las versiones libres. Para el año 2009, la Defensoría reporta la contratación de 4 psicólogos móviles ubicados en Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga. La entidad atendió durante ese año 607 personas que presenciaron directamente las versiones libres y otras 719 víctimas que asistieron a de versiones libres transmitidas de manera satelital, para un total de 1.326 personas. De otro lado, si se toma el número de víctimas que asiste a versión libre, conforme a la FGN entre el 31 de marzo de 2008 y 31 de julio de 2009, asistieron 21.716 víctimas a versiones libres. Esto significa que el Protocolo de Orientación Psicojurídica estaría beneficiando anualmente (2008-2009) el 6,11% de víctimas en versiones libres  $(21.716/1.326)^{54}$ .

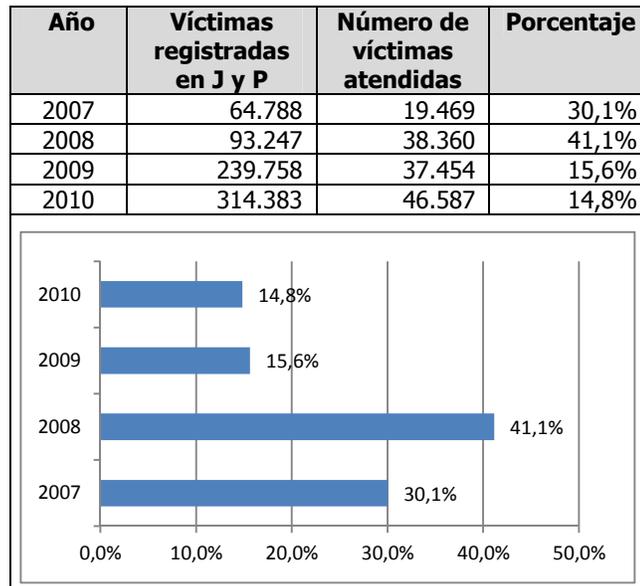
### **9.3.2 Número de víctimas atendidas por la Defensoría del Pueblo como proporción del total de víctimas registradas en Justicia y Paz**

Los servicios de asesoría y orientación a los ciudadanos se enfocan hacia la forma de hacer efectivos sus derechos a la verdad, justicia y reparación, con especial énfasis sobre la situación de poblaciones vulnerables como los niños y las niñas, las mujeres, los ancianos, minorías indígenas, afrocolombianas y discapacitados. Como se observa las víctimas que se atienden en la Defensoría del Pueblo con relación a las registradas en Justicia y Paz.

Como se indicó, el número de víctimas atendido por la Defensoría es inferior al registrado en Justicia y Paz. La siguiente tabla da cuenta de ello para el período 2007-2010. Previamente se indicó sobre los esfuerzos presupuestales que debería realizar la entidad para efectuar las mismas actividades adelantadas durante 2009 y 2010.

<sup>54</sup>. A 31 de julio de 2009 la FGN registra una participación de 30.437 víctimas en versiones libres, a marzo 31 de 2008, 8.721 víctimas.

**Tabla 107. Número de víctimas atendidas por la Defensoría del Pueblo como proporción del total de víctimas registradas en Justicia y Paz**



Fuente: Fiscalía General de la Nación

Lo preocupante de los resultados en la tabla y gráfico anexo, apuntan a señalar que no obstante los esfuerzos presupuestales efectuados por la entidad, el número de víctimas atendidas viene creciendo a un ritmo más bajo que el correspondiente a las registradas en Justicia y Paz. Situación ésta que implicaría un mayor esfuerzo en materia de presupuesto orientado a la entidad.

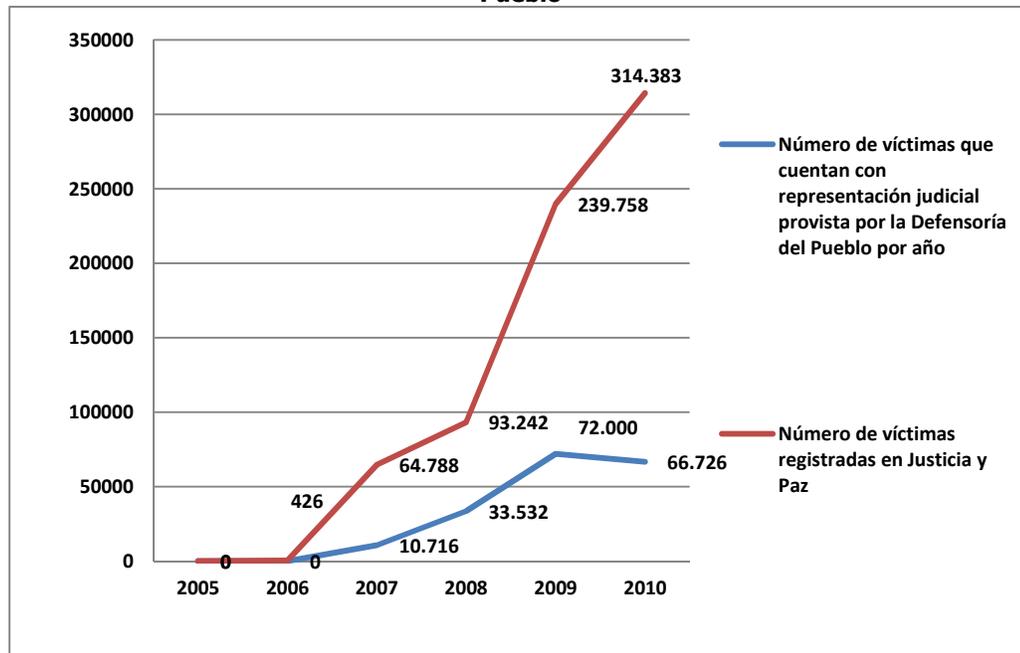
### **9.3.1 Variación en el porcentaje anual de víctimas que cuentan con representación judicial provista por la Defensoría del pueblo**

La representación judicial de las víctimas por parte de la defensoría se reglamentó a finales del 2006 y por esta razón la información que se relaciona tiene su origen en el 2007; esta se realiza a través del "Programa para Representación Judicial a Víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005"; en el cual el representante judicial tiene la tarea de ir más allá de la actuación como un representante judicial de procesos penales ordinarios, para asumir la postura de un defensor de derechos humanos de manera integral con relación a la víctima que apodera. Lo anterior en respuesta a un proceso con particularidades como la entrega de un postulado que de acuerdo a unos requisitos busca una pena alternativa y que no se parte de la investigación de un hecho sino de la confesión del mismo.

Partiendo de las consideraciones anteriores se observa en la gráfica siguiente, el comportamiento de las víctimas que se encuentran registradas en Justicia y Paz y las homologas que cuentan con representación judicial por parte de la Defensoría del Pueblo

a través del "Programa de Representación de Víctimas". La tendencia creciente de la primera variable se ha descrito en indicadores anteriores y con respecto a la segunda se presenta la relación de víctimas con representación judicial; uno de los hechos que sobresalen en la dinámica de esta variable se relaciona con la disminución de víctimas bajo esta figura a partir del 2009 y 2010, que sugieren que el proceso judicial ha culminado y que por esta razón el número ha disminuido, pero de acuerdo a las sentencias que se han formulado la hipótesis no se fundamenta. Por lo tanto, las causas se podrían buscar en un nivel de satisfacción de las víctimas en cuanto a la representación que han recibido y el número de representantes de víctimas con que cuenta la Defensoría para este propósito.

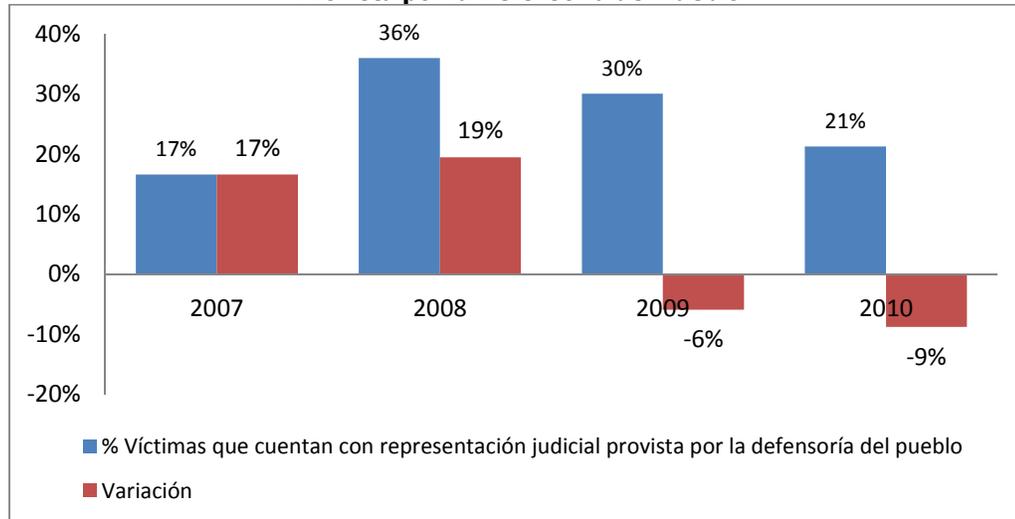
**Gráfica 35. Víctimas que Cuentan con Representación Judicial Provista por la Defensoría del Pueblo**



Fuente: Defensoría del Pueblo Informes de gestión 2008 y 2009 y matriz comité Interinstitucional de Justicia y Paz, 2010.

En la labor del defensor se debe velar por la atención y representación integral de las víctimas por el alto grado de vulnerabilidad que presentan y la condición propia que le otorga el conflicto armado, por esto en gráfica No 30 se señala la relación de las víctimas en justicia y paz que tienen representación judicial desde el 2007, periodo en el cual se inicio con esta labor por parte de la Defensoría, observandose el pico en el año de 2008 y de esta fecha en adelante una disminución sostenida, propiciada por las razones descritas en el comportamiento de las variables.

**Gráfica 36. Variación en el porcentaje de Víctimas que Cuentan con Representación Judicial Provista por la Defensoría del Pueblo**



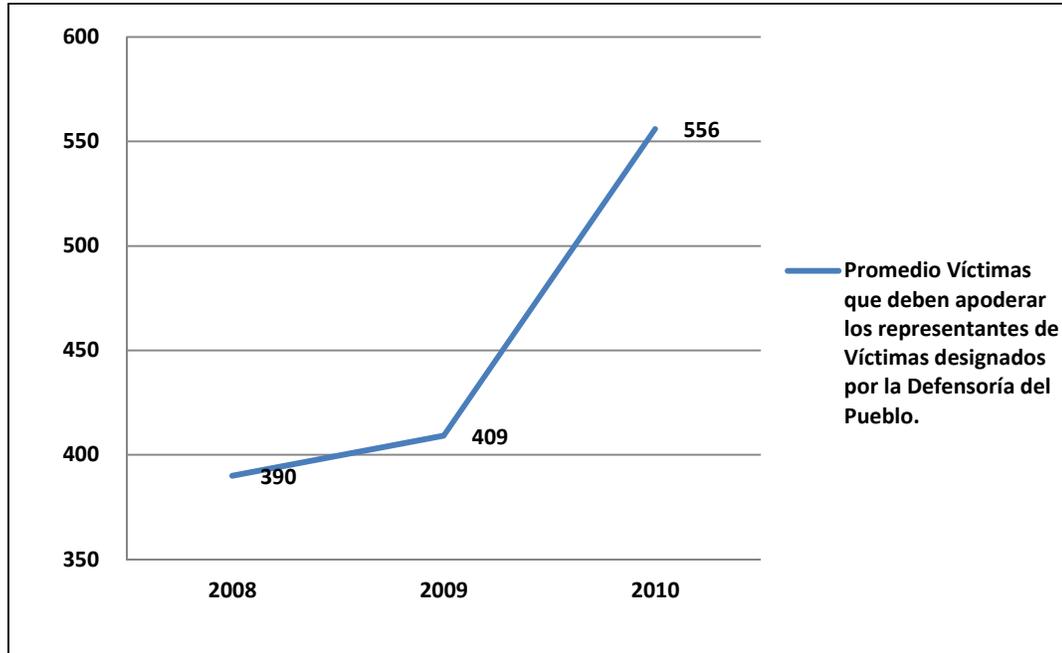
Fuente: Defensoría del Pueblo Informes de gestión 2007, 2008 y 2009 y matriz comité Interinstitucional de Justicia y Paz, 2010.

### 9.3.2 Promedio de víctimas que deben apoderar los representantes de víctimas designados por la Defensoría del Pueblo

La capacidad de la Defensoría del Pueblo para representar a las víctimas del contexto de Justicia y Paz, es uno de los puntos neurálgicos donde las dos partes en relación evidencian un grado de preocupación e inconformismo, tal como se evidenció en las diferentes entrevistas con funcionarios así como a través de los grupos focales del estudio, argumentando que a medida que avanza el proceso el número de representantes judiciales que proporciona la Defensoría tienen una mayor carga de víctimas a cargo como se evidencia en la gráfica No 39, esto a raíz de dos aspectos, el primero tiene que ver con el desborde en las expectativas que se tenían sobre el proceso, el cual subestimo la cantidad de víctimas resultantes del proceso de Justicia y Paz; como segundo aspecto sobresale la capacidad presupuestal de la institución para contratar o vincular el talento humano necesario para la dinámica del proceso, siendo la Cooperación Internacional un aliado estratégico para desarrollar la temática de la mejor manera posible.

Es por esto último que el número de defensores ha sido tan variable contando con 128, 86, 176 y 120, para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente, cuya dinámica se refleja en el comportamiento del promedio de víctimas que deben atender los representantes de la Defensoría que se mantienen en una alza a lo largo de los años en evaluación y lo cual puede estar afectando en cierta medida el acceso de las víctimas a la defensa de sus derechos fundamentales y a la credibilidad en el proceso.

**Gráfica 37. Promedio de Víctimas que Deben Apoderar los Representantes de Víctimas Designados por la Defensoría del Pueblo**



Fuente: Defensoría del Pueblo, Informes de Gestión 2008 – 2010.

Así, al finalizar el 2010, cada representante tenía a su cargo 556 víctimas, lo que indica una carga laboral alta, que evidencia y confirma la percepción de insatisfacción de las víctimas frente al acceso a la representación judicial.

### **9.3.3 Porcentaje de víctimas con defensor público que han obtenido la reparación judicial**

Durante el periodo 2005-2010 solamente se ha proferido una sentencia en el contexto de Justicia y Paz por el caso Mampuján. Del total de víctimas que relacionaron esta etapa (1.577), el 63% contaba con representación judicial por parte de la Defensoría del Pueblo, más específicamente aquellas personas reparadas por los hechos relacionados con el caso de Mampujan, de las cuales 1456 participaron en el incidente de reparación y cerca a mil de estas estaban provistas de defensores públicos<sup>55</sup>. Cabe anotar sin embargo, que dicha sentencia sólo quedó en firme en abril de 2011, por lo que en este caso el indicador debe entenderse como la reparación ordenada judicialmente, y la verificación de quienes efectivamente la han recibido es aún un dato pendiente.

Fuente: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2412-mampujan-las-primeras-victimas-que-seran-reparadas-por-los-paras>.

## 9.4 RESULTADO 4, ESTRATEGIA 4: Orientación e Información

### 9.4.1 Número de mecanismos para la orientación e información a víctimas según tipo

Este indicador busca dar cuenta del número de mecanismos existentes en las entidades para dar orientación e información a las víctimas así como los factores asociados a la cobertura en este servicio. Los datos fueron recabados a partir de las entrevistas a profundidad aplicadas a los funcionarios de nivel directivo y de coordinación en instancias del orden nacional así como las encuestas semiestructuradas aplicadas a funcionarios del nivel de coordinación en el ámbito regional de la Fiscalía, la Defensoría, la Procuraduría y el Ministerio del Interior y de Justicia. Sólo tres instituciones información al respecto.

Los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación consideraron que la institución ha implementado como mecanismos de orientación e información los siguientes: 1) la línea telefónica nacional, 2) la página web de la institución, 3) medios masivos (radio, televisión, periódicos), 4) la publicación de material pedagógico 5) la revista huellas; 6) los centros de atención a víctimas y las oficinas especializadas para su atención, también los grupos satélites en las respectivas seccionales y 7) Otro mecanismo que opera de forma concertada con diferentes entidades del sistema de justicia y paz son las jornadas de atención a víctimas, las cuales cuentan con equipos profesionales interdisciplinarios.

También se han destinado funcionarios para la atención de las mismas y se ha construido un equipo teniendo en cuenta los perfiles para la atención psicojurídica que brinda la entidad. Consideran que la atención personalizada por parte de los funcionarios es otro mecanismo ya que *"se les brinda la información, se les atiende y se les resuelve la inquietud si es de su competencia sino los remiten, pero siempre se acompaña a la víctima"*.

Finalmente, cabe resaltar que los funcionarios reconocen que desde las entidades cuentan con protocolos que han sido enviados por la jefatura de la Unidad hacia las seccionales a través de memorandos. También se cuenta con una guía para la asistencia de víctimas.

Por su parte, los funcionarios de la Defensoría del Pueblo manifestaron que se han diseñado mecanismos específicos al interior de la entidad tal como lo son: 1) las duplas psicojurídicas quienes a través de las entrevistas a profundidad que realizan con las víctimas no solo las orientan sino que también las informan sobre sus derechos, procedimientos e instituciones encargadas, señalan que las duplas reciben 4 o 5 veces al año capacitaciones. 2) a través de los defensores públicos, se destaca que cada representante judicial de víctimas tiene una línea de celular exclusiva para atender a las víctimas; así mismo, 3) la realización de reuniones periódicas con víctimas de carácter informativo sobre los estados de los procesos por parte de los representantes judiciales de la Defensoría del Pueblo (reuniones mensuales aproximadamente). La institución también desarrolla: 4) jornadas de atención a víctimas que por lo general se coordinan con las

diferentes organizaciones del sistema, 5) brigadas de atención extra mural en municipios, realización de talleres, etc. Igualmente referencian hacer 6) comunicados de prensa donde informan a la comunidad y a las víctimas a través de radio y prensa. Manifiestan contar con un manual de atención en versión libre y con protocolos como para el acopio de la documentación.

Finalmente, los funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia consideran que la información y orientación a víctimas se ha realizado a través de los centros de atención en donde se cuenta con abogados, psicólogos y trabajadores sociales para la atención de éstas. No obstante informan que éstos no son funcionarios directos del Ministerio sino que dichos centros de atención funcionan a través de convenios con diferentes entidades (Defensoría principalmente) en los municipios y en particular, se hacía referencia la implementación del Modelo Integral de Atención a Víctimas. Consideran que una de las grandes dificultades que tiene el Ministerio es que no cuenta con presencia territorial. Afirman que los servicios de información y orientación se encuentran coordinados ya que en cada departamento se cuenta con las mesas inter institucionales. Así mismo referencian que existen protocolos como es "el modelo interinstitucional de atención a víctimas".

En el análisis por territorios se aclara que existen regiones en las que sobre este aspecto, solamente informó una institución.

En Córdoba fueron los funcionarios de la Defensoría quienes referenciaron como mecanismos las brigadas psicojurídicas que realizan, el acompañamiento en el acopio documental y el apoyo psicológico. En Sucre la información se obtuvo de los funcionarios de la Fiscalía que resaltaron como único mecanismo la atención personalizada a las víctimas por parte de personal idóneo.

En Antioquia, los funcionarios de la Defensoría y la Fiscalía evidenciaron como mecanismos de orientación e información a las víctimas la atención personalizada, la creación de oficinas especializadas para la atención de éstas, la realización de jornadas de víctimas, la utilización de medios masivos de comunicación, la atención inicial por parte de la dupla psicojurídica de la defensoría, así como el hecho que cada representante judicial de víctimas tiene una línea de celular exclusiva para hablar telefónicamente con las víctimas. En Santander en cambio, resaltaron que cuentan con un Centro de Atención a Víctimas, que realizan brigadas especiales de orientación a víctimas de justicia y paz, hacen difusión a través de radio y prensa de las comunidades que producen las instituciones.

En Putumayo los funcionarios manifestaron que la atención personalizada a las víctimas, las jornadas de víctimas, los talleres, la atención extramural y la realización de programas en las emisoras comunitarias para dar a conocer los nuevos procesos de versiones que se van a llevar a cabo, son los mecanismos que se realizan para orientar e informar a las víctimas. En el departamento de Caquetá reseñaron que en éstas hay una persona

---

designada para la atención de las víctimas, así mismo, se realizan jornadas de atención a víctimas y destacan el trabajo que realiza la dupla psicojurídica en dicha atención.

En el departamento de Nariño los funcionarios expresaron que la información se les brindaba directamente a las víctimas, en el caso de la defensoría a través de la dupla psicojurídica; también destacaron la realización de brigadas a los municipios y de talleres. El departamento de Cauca compartió los mecanismos señalados por Nariño y adicionó la línea de atención nacional como otro más con el que se cuenta.

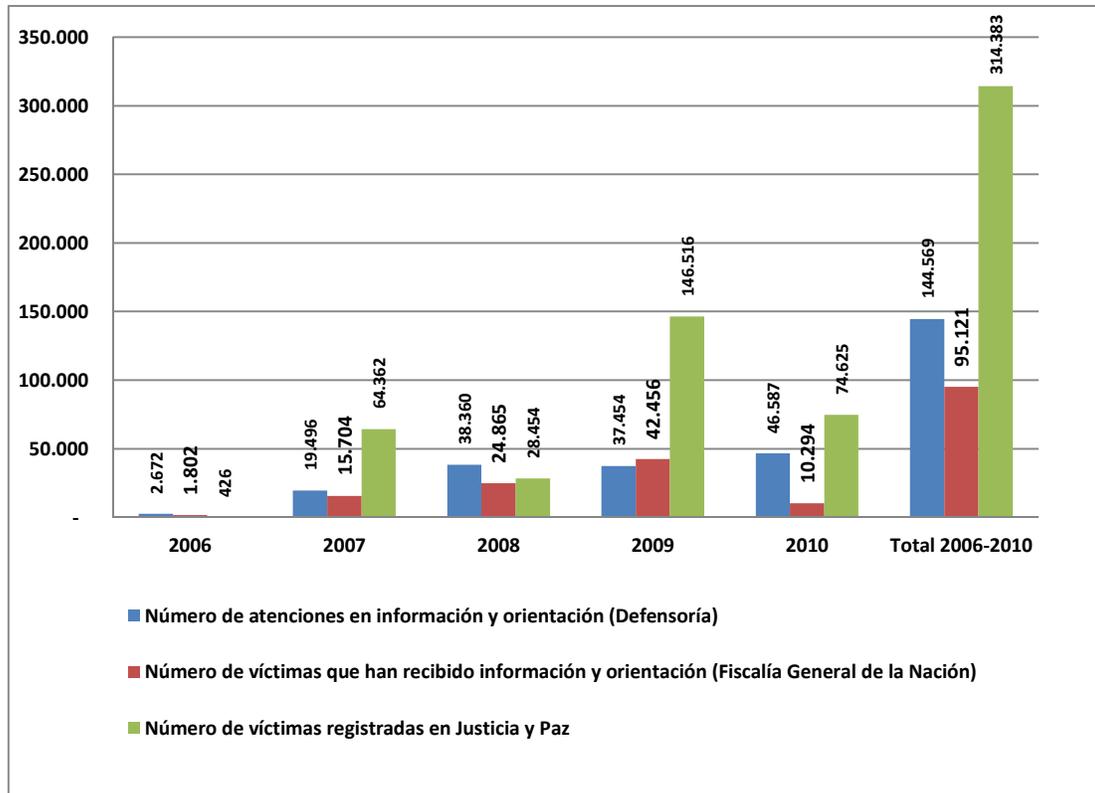
En el caso del departamento de Magdalena los funcionarios referenciaron la atención personal a las víctimas en donde se les explica a qué tienen derecho, cuáles son sus beneficios y a qué entidades tienen que recurrir. En la Guajira se reconocieron como mecanismos de orientación e información las jornadas de atención a víctimas sin embargo se señaló como una dificultad el hecho que no exista una hoja de ruta de atención a las víctimas.

#### **9.4.1 Variación en el porcentaje anual de víctimas que han recibido información y orientación**

Los datos que se lograron obtener por medio de la institución o de informes provienen de la Defensoría del Pueblo y de la Fiscalía General de la Nación, realizando la claridad que la Comisión Nacional de reparación y Reconciliación habían informado y orientado a 243.214 víctimas desde el 2005 hasta 2010 según el Área de Reparación y Atención a Víctimas, pero por el nivel agregado de la información no se puede utilizar para la elaboración del indicador.

Respecto a la información reportada por la Defensoría del Pueblo es de anotar que ésta más que hacer referencia al número de víctimas atendidas corresponde al número de acciones de orientación e información realizadas, las cuales pueden haber sido dadas en más de una ocasión a una víctima.

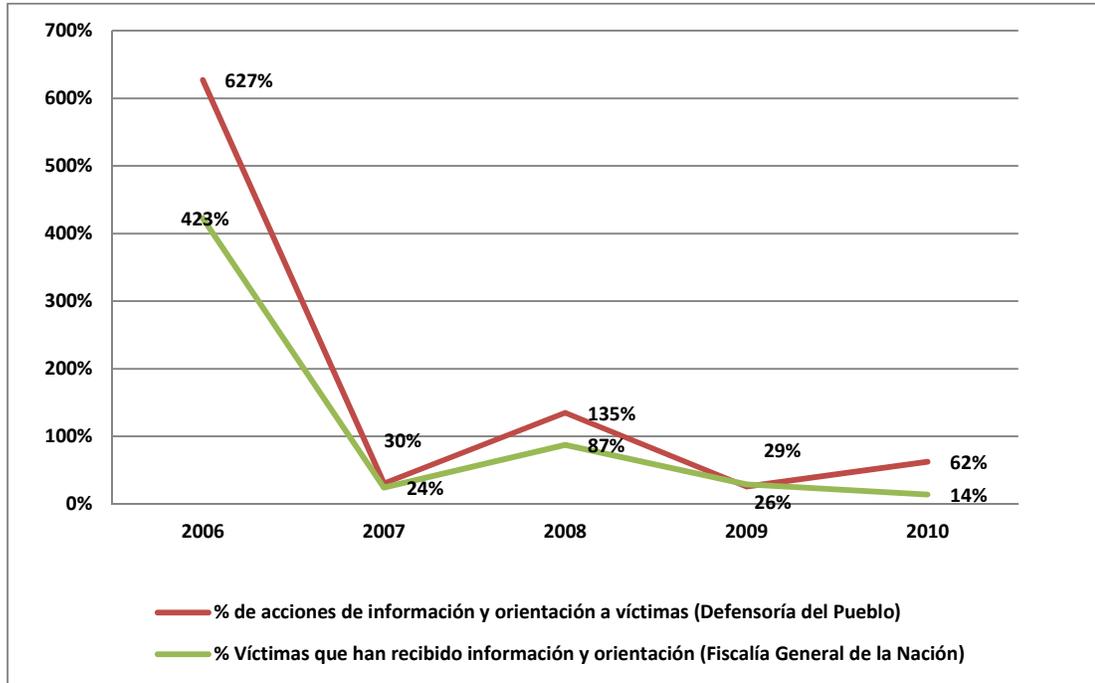
**Gráfica 38. Número de atenciones en Información y Orientación a víctimas**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de Gestión 2005 – 2010. Defensoría del Pueblo, Informes de Gestión 2005 - 2010.

En la gráfica siguiente se muestra que en los comienzos del proceso de Justicia y Paz las acciones de asesoría y orientación en las dos instituciones de estudio fue mayor en relación a las que se encontraban registradas en el proceso iniciado la reparación judicial de la victimización que padeció. Para el año 2007 esta tendencia se elimina en gran parte, esto se debe a la misma orientación que recibieron en el 2006, la cual los oriento a efectuar el registro correspondiente para iniciar el proceso de reparación. Otro aspecto relevante es la preferencia e identificación de las víctimas con la Defensoría del Pueblo, la cual siempre mantuvo una participación mayor en el porcentaje de víctimas asesoradas y orientadas, realizando la salvedad que en esta orientación se enfocan aspectos psicojuridicos a través de las 63 duplas (psicólogo y abogado) con que cuentan para el 2010 de acuerdo a la unidad de atención a víctimas de esta institución.

**Gráfica 39. Porcentaje Anual de acciones de información y orientación respecto al total de víctimas registradas en Justicia y Paz**



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Informes de Gestión 2005 – 2010. Defensoría del Pueblo, Informes de Gestión 2005 - 2010.

A medida que se asesoraban las víctimas la variación en la atención también demostraba un comportamiento decreciente, esto a razón que las personas a los que se les había vulnerado sus derechos fundamentales se incorporaban al proceso de Justicia y Paz solicitando la reparación judicial, además la lógica del proceso conlleva a que el número de víctimas disminuya y converja a un valor por lo tanto estas variaciones se comportan a la baja y cada vez en una proporción menor.

---

## **10 CONCLUSIONES**

### **10.1 Respeto de los impactos en el goce efectivo de los derechos de las víctimas**

*Respecto al Derecho a la reparación*, en primer lugar, es un lugar común tanto para las instituciones como para las organizaciones de víctimas el entendimiento de la reparación como la indemnización económica principalmente. También existe consenso respecto de que uno de los factores limitantes de la accesibilidad a la reparación está relacionado con las condiciones propias del contexto en tanto hay continuidad del conflicto, presencia de Bacrim, temor, amenazas y retaliaciones hacia las víctimas, escasa confianza en las garantías del Estado y escepticismo en el proceso de reparación. Adicionalmente respecto a la reparación judicial, reconocen que es proceso aún en construcción y que no se puede aún, hoy día, hablar de reparación judicial.

Para las instituciones, a pesar de que en la mayor parte de los territorios coinciden en afirmar que se han puesto en marcha acciones y mecanismos para garantizarlo relacionadas con la Información y orientación permanente; estrategias proactivas de divulgación y capacitación; Asesoría y acompañamiento psicojurídico; coordinación interinstitucional (jornadas de atención) y programas y servicios hacia las víctimas existen otros factores limitantes de la accesibilidad a la reparación que tienen que ver: a) con las propias condiciones de las víctimas tales como la escasa capacidad de comprensión y apropiación de requisitos y procedimientos, el oportunismo e interés económico, la desinformación y desconocimiento de los hechos de los que fueron víctimas sus familiares que impiden la acreditación de su condición de víctima. C) Aunque no es generalizada, algunas entidades manifiestan las debilidades institucionales en cuanto a: problemas en los procesos de las instituciones para informar, orientar, acompañar y empoderar a las víctimas; Falta de estrategias para ampliar la cobertura geográfica y según las vulnerabilidades de las víctimas (pobreza, analfabetismo, tipo de victimización); Falta de presencia institucional en las zonas; concepción limitada de la reparación integral.

Las organizaciones de víctimas además añaden otros factores limitantes del acceso tales como: Aunque hay información persiste el desconocimiento, la falta de información sobre mecanismos, procedimientos y trámites, la falta de recursos económicos para movilizarse hacia los servicios, la estigmatización desde las instituciones y funcionarios y la exigencias y requisitos probatorios y otros trámites administrativos que les impiden que sean reconocidas como víctimas; la legislación inadecuada sin consulta a las víctimas "sólo podrá hablarse de reparación cuando se apruebe la ley de víctimas y comience a operar"; el Incumplimiento de las instituciones de los mandatos y la cobertura insuficiente, falta de continuidad en los procesos, déficit de recurso humano. Destacan además *los efectos perversos* de la reparación "económica" que ha llevado a generar abusos por parte de terceros, rupturas familiares y despilfarro de los recursos entregados por el Estado.

Desde la perspectiva cuantitativa en relación con los impactos sobre la reparación se concluye que la cobertura a diciembre del 2010 ha sido mínima. El programa de reparación por vía administrativa que inició en 2008, al 31 de diciembre de 2010 había otorgado 27.460 reparaciones, es decir un 8% del universo total de las solicitadas por las víctimas. En lo que hace referencia, a la reparación por vía judicial el impacto ha sido menor, pues sólo se ha logrado llegar a dos sentencias (Mampuján y "El Iguano"), en donde las víctimas beneficiarias de la reparación por vía judicial corresponden al 0,1% del universo total, tomando el registro de la Fiscalía. Y en este registro 36.133, es decir, el 11% tienen expectativas reales de llegar a una reparación por vía judicial, pues sólo aquellas víctimas que efectivamente sean reconocidas por los postulados, en la práctica, son las que pueden continuar dentro del proceso penal y así aspirar a la reparación por esta vía.

La entrega de cadáveres a los familiares de las víctimas también se constituye en un acto de reparación integral. En este proceso, tanto las instituciones como las víctimas reconocen uno de los mayores logros obtenidos hasta la fecha, guardadas las proporciones de la complejidad que supone, pues antes de la materialización efectiva se deben superar una serie de etapas para las cuales los recursos existentes hoy día son insuficientes. Así, al finalizar el año 2010 se tenía 1.133 cadáveres encontrados y 561 entregados a sus familiares, con una efectividad del 50%, muy cercana a la registrada para el 2009. Esta efectividad evidencia un incremento progresivo, puesto que, en el 2007 fue del 13% y en el 2008 del 28%. Se trata, como se dice, de un gran esfuerzo adelantado por la FGN y Medicina Legal principalmente, que, incluso, en muchos casos, ha debido llevar a cabo exhumaciones de cadáveres, en medio del conflicto. Se destaca que sin el proceso judicial de Justicia y Paz, no se habría logrado nunca la entrega de numerosos cadáveres a las víctimas supérstites.

*En relación con el derecho a la Justicia, se evidenciaron dos percepciones recurrentes respecto a la realización de Justicia por parte de las organizaciones de víctimas: En la primera, la justicia entendida como el castigo proporcional al crimen cometido y la justicia en un sentido más amplio como reparación, restitución, "volver a lo que se tenía antes". En ambas concepciones existe el consenso que este derecho no ha sido garantizado.*

Los resultados de los indicadores de impacto respecto a la judicialización de los sujetos activos de las conductas punibles se evidenció no sólo la complejidad del proceso sino también el lento avance que se ha dado en su proceso de desarrollo. Así a diciembre de 2010: El número de postulados al proceso penal de Justicia y Paz asciende a 4.484 y de éstos: el 54% (2431) se encuentran en la etapa de versión libre; el 8% (339) se encuentran en la etapa de imputación, el 3% (129) se encuentran en la etapa de formulación de cargos; el 0,4% (18) se encuentran en la etapa de legalización; y, el 0,1% (3) han llegado al incidente de reparación. Además, de las 314.383 víctimas registradas por la Fiscalía General de la nación a diciembre de 2010, 36.133 de estas han sido reconocidas dentro del proceso penal de Justicia y Paz, es decir, el 11% del total de

las víctimas registradas. Se contaba con sólo una sentencia a la misma fecha y quedó en firme en abril de 2011.

En relación con *el derecho a la verdad*, los impactos sobre el mismo se manifiestan en tres escenarios: El primero, es el escenario judicial de Justicia y Paz, que ha impactado directamente a 36.133 víctimas quienes hoy tienen un mayor conocimiento de las condiciones de tiempo, modo y lugar en la que acaecieron los hechos que las han victimizado. El segundo, es el escenario es el que ha construido el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Este ha logrado un gran impacto mediante su metodología de selección y profundización de casos emblemáticos. Hasta el momento el GMH ha publicado siete informes de los diez que se ha colocado como meta. Sin embargo, la metodología de caso se presenta también como límite en el impacto del conocimiento de la verdad. Tercero, el escenario de la justicia ordinaria, pues esta recibe de la justicia excepcional de Justicia y Paz toda la información que allí surja respecto de la participación de otros actores en el accionar de la estructura criminal, entre los que se cuentan prioritariamente políticos, empresarios y militares. Lo paradójico es que esta información, fundamental para impactar el derecho a la verdad de las víctimas, dada la naturaleza del proceso penal ordinario, queda avocada a la reserva del sumario, perdiendo su condición de verdad susceptible de circular públicamente, postergando el impacto al momento en que dichas investigaciones avancen en la justicia ordinaria.

Los factores que inciden desde la perspectiva de las víctimas en el acceso a dicho derecho ha sido la extradición de los jefes de los grupos paramilitares, puesto que con ellos "se fue la verdad, la justicia y la reparación". Se considera que la mayoría de quienes están siendo judicializados no son los que realmente deberían estar, o conocen de los hechos de los que fueron víctimas. También se afirma como limitante la imposibilidad de participación en audiencias por falta de información y condiciones materiales para el acceso relacionadas con costos de desplazamiento, el temor y la inseguridad y las amenazas.

## **10.2 Respeto de las capacidades evaluadas**

- ✓ *En relación con la capacidad de coordinación y articulación (arreglos institucionales)* si bien es cierto que la eficacia del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz fue valorada positivamente por los actores que lo conforman a nivel central y se encontró evidencia de las iniciativas y reformas que desde esta instancia se han puesto en marcha. No obstante, es importante tener en cuenta que aún a nivel regional el conocimiento y reconocimiento de esta instancia como organismo rector en materia de la Política de Justicia Transicional en el país aún sigue siendo deficitario, en tanto se registró un alto desconocimiento del mismo por parte de los funcionarios en el nivel de coordinación y de ejecución en las regiones. Se reconoce desde los mismos actores la necesidad de elevar el CIJP a una instancia superior con mayor capacidad de injerencia y de decisión política.

A nivel de las regiones se mencionan diferentes mecanismos de coordinación y articulación, poco unificados e institucionalizados. Estos mecanismos varían según las regiones. Así, en Nariño se hace referencia a las brigadas a los municipios mientras que en Cauca, además de las brigadas se hace alusión a las jornadas de atención a víctimas. En Putumayo se cuenta con los protocolos, planes y manuales mientras que en Caquetá se hace alusión a los memorandos y la normatividad de la ley 975. En Córdoba no se mencionan mecanismos de coordinación interna mientras que en Sucre se informa sobre manuales y memorandos. En Magdalena no se reporta ningún mecanismo mientras que en la Guajira se refieren los protocolos, directrices internas y manuales. Finalmente en Antioquia se mencionan las circulares y en Santander las reuniones periódicas, memorandos y comunicación directa.

Este aspecto incide directamente en la capacidad de coordinación respecto de la implementación de la política de Justicia Transicional en general y de manera más contundente sobre las debilidades de coordinación registradas en el tema de protección a víctimas y testigos así como la armonización de los diferentes programas de protección; así como lo relacionado con la concertación de criterios y mecanismos efectivos, desde la política pública en términos de lineamientos operativos para la implementación efectiva de la perspectiva diferencial según características de la población y tipo de victimización.

En cuanto al componente de la estructura y funcionalidad institucional, en lo relacionado con la conservación de archivos, se plantearon insuficiencias en la definición de responsabilidades, roles y funciones de las entidades y de la interacciones entre el nivel centralizado y regional. Se evidenció desde el estudio que existe una atribución exclusiva de este tema hacia la Fiscalía General de la Nación, como única instancia competente y con responsabilidad en la materia, pero, con las limitaciones propias por la naturaleza de la información que se maneja, pues en la práctica el acceso a la misma es restringida y sus posibilidades de constituirse en un referente para la construcción de la memoria histórica del país es aún lejana.

De manera particular, en la capacidad de articulación y coordinación de la administración de justicia, se destacó en primer lugar la necesidad de articular y coordinar el derecho penal especial de Justicia y Paz, con el derecho penal ordinario, tal y como ha ocurrido, en los procesos conocidos como "la parapolítica". En segundo lugar se reseñó la falencia relacionada con el cambio sucesivo de fiscales que investigan los casos. Durante meses un fiscal conoce de un caso en extremo dispendioso y luego es relevado, llegando uno nuevo que debe instruirse del caso, al mismo tiempo que debe avanzar en la investigación. Se estableció, finalmente, el camino tortuoso y contradictorio que ha tenido la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para darle una consistencia a los más diversos temas.

- ✓ En términos de la *responsabilidad institucional* se evidencia como una brecha crítica la precariedad por no decir inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas hacia las víctimas. De hecho, se confunde y se traslapan constantemente las acciones de información y orientación, o aquellas propias del contacto directo con la víctima implícitas en el rol del funcionario y de la institución como “el mecanismo de rendición de cuentas” por excelencia, eso sí, después del informe de rendición de cuentas anual que realizan las instancias del nivel centralizado. Por su puesto, este mecanismo no está diseñado exclusivamente para las víctimas, además de que el acceso a los mismos es limitado. El estudio identificó que el 65% de los funcionarios manifestaron que la rendición de cuentas hacia las víctimas no es precisamente una competencia regional sino nacional y que a nivel regional lo que opera es el contacto directo con las víctimas para suministrar información (de manera personal o mediante comunicados). El 25% de los entrevistados manifestó expresamente que no existían mecanismos de rendición de cuentas hacia las víctimas y sólo un 10% afirma la existencia de mecanismos especialmente direccionados a esta finalidad (páginas web, líneas telefónicas, servicios de orientación e información).

En los espacios existentes a nivel regional (mesas de víctimas, comités regionales de justicia y paz), donde se supone que han de interactuar instituciones estatales y las víctimas, la distancia que se percibe de la interacción es evidente, en tanto que, para las organizaciones de víctimas la ausencia de las instituciones en estos espacios es constante, o sí se da, no es precisamente para hacer rendición de cuentas, escuchar demandas o tramitar propuestas conjuntas, con excepción de lo referido de Nariño, Cauca y Antioquia.

Otro factor constitutivo de la responsabilidad institucional tiene que ver con las acciones puestas en marcha relacionadas con la reparación integral. Valga decir en principio que la concepción de la reparación se ha reducido a la indemnización económica tanto en la perspectiva institucional como desde las víctimas, como se mencionó anteriormente, las acciones de reparación han girado principalmente en torno al programa de reparación administrativa.

El estudio encontró que es lugar común entre los entrevistados señalar que la ausencia de condiciones suficientes para la implementación de la Ley de Justicia y paz se encuentra relacionada a la carencia de apropiaciones presupuestales para atender los fenómenos de violencia y vulneración masiva de derechos. La investigación pudo establecer que entre 2006 y 2010, la ejecución acumulada en Justicia y Paz para la Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Tribunales Superiores (Rama Judicial), Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), no alcanza a representar medio punto porcentual del PIB a pesar de la tendencia al alza que se registra año a año. En los tres últimos años, el indicador se estabiliza en torno a 0,006%. Para tener un referente, el presupuesto total asignado en el país, a las instituciones que integran el sector Justicia, representó para 2009 0,89% del PIB. De

hecho Justicia y Paz, no alcanza a representar un punto porcentual en el presupuesto total incurrido por la Rama Judicial a lo largo de los años evaluados, llega a representar entre 0,46% y 0,71% de 2006 a 2010. En dicha participación, el mayor gasto es efectuado por la Fiscalía.

Es necesario destacar el papel de la cooperación internacional en términos del aporte técnico y financiero a la consolidación del proceso de Justicia y Paz, 2,8% del aporte total efectuado al país durante el período 2003-2011. La Fiscalía General de la Nación, pero en particular la Unidad de Justicia y Paz, y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación son las entidades con mayor recepción de aportes. La primera logró captar durante el período referido, 26,0% de un total de US\$ 742,2 millones, mientras que a la CNRR se asignó un 12,1%. La cooperación internacional durante los años indicados contó con recursos de contrapartida nacional por US\$ 3,57 millones.

El aumento en el número de víctimas registradas en Justicia y Paz y la consolidación del presupuesto incurrido por las entidades involucradas, ha impregnado una tendencia decreciente en el gasto promedio por víctima. De un valor por víctima de \$250.349 en 2007 se pasa a otro de \$95.627 en 2010. Puesto que la Fiscalía aporta el mayor presupuesto, el gasto por víctima registrada incurrido por la entidad es también más alto. Así, para 2010 mientras la Fiscalía gasta \$43.546 por víctima registrada, la PGN incurre en unos \$6.441 y la Defensoría del Pueblo en \$12.045.

Ahora bien, si se consideran ya no las víctimas registradas sino las relacionadas con los hechos imputados, en 2010 el gasto por víctima incurrido por la Defensoría sería de \$368.349 y el correspondiente a la Procuraduría de \$196.980.

La seguridad y protección a las víctimas y testigos de Justicia y Paz, constituye también un costo en el cual el Estado debe incurrir. Para aproximarlos se puede partir de dos, entre los programas de protección a víctimas existentes. Uno de ellos es adelantado por la Fiscalía General de la Nación a través de la Oficina de Protección y Asistencia, el otro lo lleva a cabo el Ministerio del Interior y de Justicia y corresponde al Programa de Protección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Así, mientras que en el primero el gasto anual por persona protegida se ubicó alrededor de 13,2 millones de pesos para 2009, en el segundo se gastaron unos \$7,8 millones durante el mismo año. Es decir, se cuenta con un margen en torno al cual podrá variar la protección en función de las medidas o garantías que se quiera adoptar.

Finalmente, de continuar el proceso de Justicia y Paz en la forma y ritmo en que se viene desarrollando y, en la medida en que las decisiones del Tribunal de Justicia determinen reparaciones similares a la establecidas para el caso de Mampuján, el costo total por víctima reconocida puede estar por el orden de los \$43 millones. En este costo se incurren los relacionados con las diferentes fases del proceso de justicia

y paz. Es factible, que el costo de la reparación, que es el de mayor peso, varíe en función del tipo de victimización.

El anterior hallazgo incide en una relación deficitaria entre los recursos humanos colocados por las instituciones para implementar la Ley de Justicia y Paz y la magnitud de violaciones a los derechos humanos y víctimas producto de estas. Esta relación deficitaria se evidenció en la Fiscalía, la Defensoría y la Procuraduría.

Si se tiene en cuenta el número de Fiscales delegados de Justicia y Paz así como los asistentes de Fiscal para todos los despachos del país (286 funcionarios) y la relación con el número de víctimas registradas en Justicia y Paz, para el 2010, la carga laboral estimada sería de 261 víctimas a ser atendidas. Es de anotar que, mientras el número de víctimas registradas ha ido en aumento, la planta de personal disponible en estos cargos se ha mantenido igual desde el año 2008.

Para diciembre del 2010 se contaba con un total de 42 Procuradores delegados de Justicia y Paz, quienes para el mismo año atendieron 564 procesos penales con mayor énfasis en las versiones libres, lo que indica que para este periodo, cada Procurador tenía 13 procesos a su cargo. Esta relación per cápita fue mayor a la registrada para el año inmediatamente anterior que correspondió a 3 procesos mientras que para el 2008 fue de 22. Las variaciones en el comportamiento de esta carga laboral se atribuyen a cambios en el número de Procuradores que pasó de 12 a 42 entre el 2007 y el 2010, pero también en el número de procesos que están asumiendo, que pasaron de 1093 a 564 en el mismo periodo. Es de anotar también que de acuerdo con la información suministrada en algunas entrevistas, éstos Procuradores Judiciales no sólo asumen procesos de Justicia y Paz sino que tienen a su cargo otro tipo de responsabilidades.

En la Defensoría, la relación entre el número de Defensores y el número de víctimas a su cargo, fue para el año 2008 de 390, para el año 2009 de 409 y al finalizar el 2010, correspondía a 556.

De otra parte, los principales cuellos de botella relacionados con el proceso penal de Justicia y Paz tienen que ver con: a) el número de hechos confesados por cada postulado y la investigación de los mismos; b) Insuficiencia en la capacidad instalada institucional y la relación; la logística del traslado de los postulados por parte del INPEC; los Problemas logísticos en las transmisiones de las audiencias; la disponibilidad de tiempo de los magistrados para la programación y realización de audiencias; c) la dinámica propia de las audiencias puesto que existe falta de consenso y posturas adversas de tribunales y Corte Suprema de Justicia, formalismos y ritualidades para cada diligencia, no hay límites en las audiencias para que los postulados culminen las versiones libres; redundancia en las audiencias de imputación y formulación de cargos (en ambas se hace lo mismo); El protocolo para las audiencias de legalización de cargos es tedioso "tiene aspectos que deberían ser absueltos por una comisión de la verdad, no por un proceso judicial"; d) La Rotación de Fiscales que implica reiniciar frente al conocimiento y experticia sobre el bloque; en el

contacto y relación con las víctimas y en los procesos de investigación y se retrasan los procesos; e) La falta de consenso en la persecución penal de crímenes internacionales debido a la falta de conocimiento sobre el tema, no hay unificación de conceptos ni de criterios de priorización respecto al conocimiento y juzgamiento de crímenes sistemáticos relacionados con los crímenes internacionales, la exigencia que existe de investigar todos los hechos, lo que hace que se dilaten los procesos y finalmente f) El incidente de reparación debería realizarse una vez se dicte sentencia y no que la sentencia dependa de que se realice el incidente de reparación.

- ✓ En cuanto a la *capacidad de conocimiento*, se concluye que la capacidad para la generación y gestión de conocimientos sobre referentes internacionales de experiencias, legislación, políticas, mecanismos, estándares relativos a la justicia transicional y la garantía de los derechos de las víctimas, en muchas de las instituciones se reduce a la producción de informes mensuales de actividades sin que dicha información trascienda en su nivel de análisis y de soporte para la toma de decisiones. El nivel de conocimiento sobre el enfoque diferencial y su incorporación en diferentes programas y estrategias resultó también ser deficitario.

Al indagar por los campos del conocimiento en que han sido formados los funcionarios se halló que, el 74% ha recibido capacitación en por lo menos uno de los siguientes temas: derecho penal internacional, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y la desaparición forzada; El 67% manifestó tener formación en derecho internacional humanitario; el 50% en temas de desaparición forzada y búsqueda de personas desaparecidas, en materia de derecho penal internacional sólo el 47% y con igual proporción en el enfoque diferencial.

Se identificó que uno de los elementos fundamentales para impregnar de eficiencia los procesos de implementación de la Ley es la existencia de sistemas de información adecuados. En este sentido se halló que Justicia y Paz ha perfilado su propio sistema de información mediante el cual se posibilitará el intercambio interinstitucional. Sin embargo, su construcción, conforme al informe del Grupo Permanente de Trabajo – EPU, a septiembre de 2010, sólo había avanzado en un 25% y funcionaría parcialmente luego del período de pruebas.

- ✓ En relación con la *capacidad de liderazgo*, el estudio identificó que, respecto de la formulación de políticas y estrategias, solo en seis regiones de las 11 estudiadas se obtuvo información. Pues los funcionarios manifestaron que esta capacidad compete exclusivamente a las entidades en el ámbito nacional, dado que en los territorios se “limitan a ejecutar y no cuestionar las decisiones del nivel central”. Este hallazgo da cuenta de la escasa autonomía y el centralismo que para algunos procesos se ha dado en la implementación de la Política de Justicia transicional. No obstante, cabe anotar que este hallazgo también estaría dando cuenta de la escasa articulación entre dichas entidades con los gobiernos locales y sus espacios de planificación, puesto que a través de los planes de desarrollos departamentales y municipales existen líneas de financiamiento áreas relacionadas con la garantía de los derechos de las víctimas.

La capacidad de liderazgo se encuentra condicionada por el grado de toma de decisiones a partir de los análisis de situación producto de la información relevante arrojada por el sistema. En la práctica, aunque referencian la existencia de sistemas de información y monitoreo, la disponibilidad de dichos datos es prácticamente inexistente especialmente a nivel regional. La investigación halló también que a nivel central esta capacidad es aún insuficiente, son pocos los esfuerzos que se realizan con el fin de elaborar diagnósticos, estudios, investigaciones focalizadas sobre la situación de las víctimas en el país, sobre los avances en justicia y paz y la aplicación de los mecanismos de justicia transicional. En parte, porque existen limitaciones de personal en cantidad y experticia en el tema, tampoco se cuenta con los mecanismos o espacios en las instituciones para que dichos procesos se puedan llevar a cabo.

Frente a la movilización de recursos, también se reporta desde el nivel regional restricciones en esta materia al considerar principalmente que la competencia está dada a nivel centralizado. A lo sumo, realizan acciones de identificación y motivación de los actores pero que no siempre se concretan en acciones específicas de programas o intervenciones conjuntas. En este sentido, los avances logrados derivan de los acuerdos realizados a nivel central que llegan como directrices a las regionales desde donde son ejecutadas.

En relación con la apropiación de estrategias relacionadas con la cooperación internacional, se encontró que en la mayor parte de las regiones se identifica y reconoce la existencia y desarrollo de dichos programas así como las estrategias hacia las cuales se están realizando apoyos de fortalecimiento. Sin embargo, se hallaron niveles bajos de apropiación lo que se explica, en primer lugar, porque muchas de las estrategias se encuentran apenas en su fase de inicio, y en segundo término, por la falta de sistemas de medición que puedan establecer los avances de la intervención.

En suma, en la medida que las capacidades relacionadas con los diferentes resultados se van acercando hacia la valoración de aspectos relativos a la toma de decisiones y la planificación, el argumento de la no competencia territorial incrementa.

- ✓ Finalmente, es importante destacar que para algunas regiones especialmente en Córdoba y Sucre y en menor medida en Cauca y Nariño, las percepciones referidas por los funcionarios parecen ser contradictorias frente a las realidades que la región expresa. En este sentido, es importante precisar que, de acuerdo con la percepción directa de los investigadores en campo:
  - a) En estas regiones no se considera problemática la falta o la no presencia de cierta infraestructura institucional, sea porque la "demanda" es escasa o bien porque el contar con otra regional que realiza las restantes acciones del proceso lo ven como conveniente. Así las cosas, la percepción manifestada está circunscrita a lo que, en términos de competencia le corresponde a dicha región, por ejemplo, recibir las solicitudes y remitirlas a la regional correspondiente. Este es principalmente el caso de Córdoba y Sucre.

- b) Aunque no existen en algunas regiones unidades de Justicia y Paz, si hay presencia de otra infraestructura institucional, unidades satélites de policía judicial adscritas a justicia y paz, unidades de exhumaciones, comités interinstitucionales de víctimas y diferentes tipos de programas orientadas a garantizar los derechos de las víctimas promovidos por los gobiernos locales y diferentes agencias de cooperación. En estas condiciones particularmente se destacan Nariño y Cauca.
- c) De otra parte, si consideramos los hallazgos derivados de los grupos focales y las percepciones de las organizaciones de víctimas respecto de la capacidad institucional, la triangulación permitió evidenciar en el caso de Cauca y Nariño, una "imagen", en general, positiva que tienen las víctimas de las instituciones responsables de la implementación de justicia en sus regiones. Es de anotar también que estas regiones tienen un menor número de víctimas registradas en Justicia y Paz y también en el registro de reparaciones administrativas respecto de lo reportado por las demás regiones.
- d) Para Córdoba y Sucre particularmente, la referencia que se tiene desde las organizaciones de víctimas está enmarcada en la "desconfianza institucional" y los problemas de seguridad, por lo que allí afirman en su mayoría que no se realizan demandas a las instituciones porque existen temores, no desean ser identificados y muchas veces prefieren el anonimato para no verse expuestos a otras situaciones de riesgo. De allí puede derivarse que también la demanda sea inferior y por tanto las instituciones perciban que con la capacidad existente se está dando la respuesta requerida.
- e) Además, particularmente en Cauca y Nariño, como ocurrió con muchas otras regiones, existe cierta resistencia de los funcionarios a calificar las capacidades que no consideran sean de su competencia, por lo que para diversos aspectos, se tuvo solamente la percepción de la entidad que tiene la competencia directa, o incluso diversos aspectos no fueron valorados por considerar que corresponden como competencia al nivel central.

### 10.3 Respetto de las áreas prioritarias de intervención

- ✓ En cuanto al enfoque diferencial, se concluye que la comprensión de la perspectiva diferencial en casi la totalidad de los funcionarios entrevistados estaba referida "al trato por igual" y "la no discriminación". Más concretamente, respecto del enfoque de género, se aludió al tratamiento igual para los hombres y para las mujeres, o bien a la explicitación de que dicho enfoque se tenía en cuenta porque se generaban estadísticas o se manejaba información discriminada por sexo. En cuanto al enfoque diferencial por grupo étnico, fue frecuente encontrar afirmaciones respecto a la "no necesidad" de tener parámetros o condiciones especiales en la medida que "no hay indígenas dentro del proceso" o por lo menos no, dentro de los casos que tenían a cargo los funcionarios entrevistados.

En la investigación se constató que existen protocolos relacionados con género, menores, ancianos, grupos indígenas, afros, etc., lo que indica un avance conceptual,

sin embargo, existe un bajo nivel en la implementación y ejecución de los mencionados protocolos.

- ✓ En lo referente al del programa de Protección a Víctimas y Testigos de Justicia y Paz existe un alto nivel de desconocimiento por parte de los funcionarios de las instituciones en las diferentes instituciones que, hacen parte de dicho programa en diferentes las diferentes instancias de coordinación allí definidas. Funcionarios entrevistados que sí lo conocían, afirmaron sobre la protección a víctimas y testigos:
  - Falta agilidad en los procesos administrativos
  - Se presenta una alta desarticulación institucional
  - Existe un alto nivel de centralización
  - Falta aplicar análisis de contexto
  - Es necesario que se enmarque en una política de DDHH
  - Existe un problema de Coordinación interinstitucional pues son tres entidades con perfiles diferentes (Fiscalía – Ministerio- Policía)
  - Muchos funcionarios rotan y no tienen la experticia de Justicia y paz
  - Falta una visión integral de todo el proceso común a todas las instituciones

La revisión del presupuesto orientado al programa de protección adelantado por el Ministerio del Interior y de Justicia al igual que el descrito para la FGN, muestra una tendencia al alza entre 2006 y 2010, cuando se le expresa como proporción del presupuesto total ejecutado por el sector justicia. De representar 0,97% del presupuesto del sector justicia en 2006, el programa llega a representar 2,29% en 2010. En este caso sin embargo, la cobertura del programa es mucho más amplia, lo que indica un menor valor per cápita por persona protegida comparado con el arrojado para la Fiscalía. En ambos programas se benefician personas vinculadas a Justicia y Paz.

- ✓ Lo relacionado con la persecución penal nacional de crímenes internacionales, se identificó que un número importante de funcionarios entrevistados, conciben el esfuerzo en orientar la justicia hacia la persecución penal nacional de crímenes internacionales como un esfuerzo muy reciente, que ha tenido una evolución desde la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía y de los jueces especializados, hasta el trabajo de la Unidad de Justicia y Paz, que se ha concentrado en la investigación y sanción de miles de crímenes cometidos. También, desde luego, y sobre todo en los últimos años, ha sido fundamental el trabajo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Además, los funcionarios entrevistados reconocen que existen avances en procesos de imputación de las conductas que constituyen crímenes internacionales y que es necesario clave aumentar el grado de este enfoque en la etapa de investigación de las conductas. El acento en la investigación y en la metodología de investigación de empresas criminales, también se relaciona con el hecho central, bien concebido por algunos de los entrevistados, según el cual en los crímenes internacionales, el contexto en el cual éstos tienen lugar, es fundamental.

---

## **11 RECOMENDACIONES**

### **11.1 En términos de información, monitoreo y evaluación de la Política de Justicia Transicional**

Obtener información de indicadores en términos de verdad, justicia, reparación en relación con el impacto, la capacidad instalada institucional y a nivel presupuestal para las distintas entidades a las cuales se han asignado responsabilidades en materia de Justicia y Paz, no constituye una tarea fácil.

En ese sentido, la construcción de varios indicadores, especialmente los presupuestales, se soportan en diferentes supuestos o bien la reconstrucción de los mismos es una tarea ardua en la medida que las entidades no cuentan con procesos rigurosos para la sistematización de datos y producción de estadísticas. Es factible que alguna de esa información se encuentra en las entidades, pero no está disponible al público. Se recomienda por tanto que ella se incorpore en los informes de gestión publicados anualmente por las entidades o que se divulgue mediante los mecanismos de rendición de cuentas que se consideren pertinentes.

La disponibilidad de dicha información y su acceso al público es relevante, pues la sociedad debe ser consciente de la magnitud de la problemática, de los avances del Estado y del costo que implica el conflicto armado en el país. Con mayor razón cuando la magnitud de los recursos aportados por los desmovilizados no es suficiente para cubrir tales costos, generando una carga hacia el Estado.

En este sentido es importante considerar la creación de un registro único nacional de víctimas del conflicto armado que permita una precisión y especificación del universo de víctimas en el país, en la medida que este dato no sólo podrá dar cuenta de la demanda real existente sino que también se constituye en el denominador trazador sobre el cual construir indicadores de seguimiento e impacto de la respuesta institucional hacia las víctimas.

Se sugiere incorporar al sistema de información concebido para Justicia y Paz (SIIJYP), algunos de los indicadores propuestos en la línea de base a nivel de impactos y de presupuesto, desagregados en la medida de lo posible a nivel departamental, en la medida que las condiciones varían para cada región. Con ello se quiere facilitar el seguimiento del proceso de Justicia y Paz, aproximar su impacto, y establecer el costo incurrido por el país en esta materia.

Tal información es relevante también para el análisis de situación y toma de decisiones específicas en los territorios y a nivel central para la definición de programas e intervenciones concretas relacionadas con los diferentes mecanismos de justicia transicional.

---

## **11.2 Apropiación institucional de Políticas, Programas y estrategias**

Se hace necesario considerar una mayor difusión y apropiación a nivel de los territorios de las diferentes estrategias y programas que las instituciones han puesto en marcha para garantizar los derechos de las víctimas, pues el desconocimiento en muchos de estos aspectos por parte de los funcionarios del nivel ejecutor con competencias (directas o de apoyo) en estas materias obstaculiza la adecuada implementación de las rutas de atención y protocolos que se han diseñado como esfuerzos institucionales para garantizar la atención integral. Especialmente, en lo relacionado con el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, la Protección y Víctimas y Testigos, la conservación de archivos de memoria histórica y el acceso a la justicia en cuanto a participación en las audiencias de justicia y paz y representación judicial.

Es importante propender en las regiones por una mayor autonomía frente a la definición de políticas, estrategias y herramientas específicas que atiendan a las particularidades propias de las necesidades de las regiones. El excesivo centralismo y falta de autonomía para la toma de decisiones manifestada por los funcionarios de manera recurrente en este estudio, es especialmente crítica en la garantía de derechos de las víctimas.

A pesar de existir en algunas regiones espacios de interacción interinstitucional y también otros en las que participan las víctimas, los mismos no se han constituido en espacios de "mediación" de intereses y necesidades que lleven a la construcción y consolidación conjunta de propuestas. Por tanto, el llamado a las instituciones responsables de la implementación de Justicia Transicional en las regiones es adoptar medidas más proactivas de integración con los gobiernos locales y las OSC para la formulación de intervenciones y programas que incorporen de la manera más integral posible las acciones que favorezcan la garantía de derechos de las víctimas.

## **11.3 En relación con el enfoque diferencial**

Es necesario fortalecer los procesos de formación y de capacitación con una amplia cobertura a los funcionarios de las entidades, puesto que el desconocimiento de este enfoque así como la precaria cobertura actual de los procesos de formación que se han dado en el tema, fueron evidentes en el estudio. Así mismo, el llamado no sólo desde los hallazgos de este estudio sino también desde los funcionarios es a considerar mecanismos efectivos de implementación de dichos enfoques, en lo relativo a población indígena y menores, donde existen las mayores deficiencias, que incluya entre otros la conformación de equipos interdisciplinarios. También promover la articulación Intra-institucional, puesto que muchas entidades cuentan con otras dependencias distintas a las responsables en temas de justicia transicional, constituidas por equipos interdisciplinarios y que han realizado avances en el trabajo hacia el enfoque diferencial.

---

#### **11.4 En relación con las víctimas: reparación integral, acceso a la justicia, coordinación**

Se requiere el diseño y puesta en marcha de estrategias orientadas a la “reparación integral” con el concurso y compromiso de varias instituciones, que busquen incidir sobre las debilidades institucionales aún existentes en relación con: a) Los procesos de las instituciones para informar, orientar, acompañar y empoderar a las víctimas, b) Estrategias para ampliar la cobertura geográfica y según las vulnerabilidades de las víctimas (pobreza, analfabetismo, tipo de victimización), c) la falta de presencia institucional en las zonas rurales y pequeños municipios; d) La concepción limitada de la reparación integral (reparación económica).

Implementación de medidas que apunten a un cambio estructural para la adecuada atención y respuesta institucional hacia las víctimas que parta de una adecuada selección y capacitación de funcionarios con perfiles pertinentes para ello. En este sentido, si bien existen algunos avances, es necesario seguir trabajando hacia la construcción de políticas de recurso humano tendientes a mejorar las competencias de los funcionarios en estos temas, con la definición de perfiles, la realización de concursos para la selección de funcionarios según tales criterios, la búsqueda de estabilidad en los cargos en tanto la rotación permanente de funcionarios incide significativamente en la curva de aprendizaje y consolidación de capacidades institucionales.

En relación con la participación de las víctimas en las etapas procesales de Justicia y Paz, se debe considerar el fortalecimiento de las estrategias en curso, como la transmisión satelital de las audiencias en las zonas donde residen las víctimas reduciendo las barreras geográficas en el acceso, toda vez que la participación sigue siendo baja. También existe alto nivel de insatisfacción con el proceso, por la falta de información sobre los mecanismos y formas de participación, así como en el acompañamiento psicosocial y jurídico.

Adicionalmente es importante rescatar y valorizar los espacios existentes y que pueden ser implementados para establecer más y mejores interacciones entre las instituciones del estado, las víctimas y las OSC, con el fin de recuperar la confianza en el Estado, favorecer el desarrollo de acciones conjuntas y aprovechar los procesos de aprendizaje que se han adquirido desde ambos sectores, puesto que, como se pudo concluir del estudio, en la práctica no existen mecanismos institucionalizados o dirigidos a realizar análisis de situación de manera coordinada entre las instituciones, las víctimas, la cooperación internacional.

#### **11.5 Apoyo de la Cooperación Internacional**

Específicamente respecto a la intervención de la Cooperación Internacional y en lo que puede constituirse como líneas de trabajo para la continuidad o el inicio del fortalecimiento, se identificaron como áreas críticas: 1) el desarrollo tecnológico y

---

sistemas de información para la coordinación interinstitucional, el seguimiento y evaluación de programas específicos, la respuesta oportuna a las víctimas y la toma de decisiones. 2) En el ámbito de la atención integral a víctimas y el acceso a la justicia: atención psicosocial, creación de centros de rehabilitación integral. 3) Capacitación orientada a: competencias y perfiles para mejorar la atención a víctimas, en persecución penal de crímenes internacionales y el enfoque diferencial. 4) Reconstrucción de memoria histórica y de la verdad: Acciones de posicionamiento del tema como elemento sustancial en la reparación simbólica y reconciliación; acciones tendientes a mejorar el acceso a la información no sólo a las víctimas y familiares de víctimas sino también a otros sectores que puedan contribuir a la construcción de dichos procesos. 5) Entrega de cadáveres, atención y protección a víctimas: Reorientar los recursos de cooperación hacia actos efectivos que favorezcan a las víctimas, puesto que ya existen desarrollos teóricos o protocolos y el problema está dado en su implementación. 6) Finalmente, las nuevas demandas que surgirán como consecuencia de la aprobación de la Ley de Víctimas.

### **11.6 Otros**

Existe un señalamiento generalizado sobre la necesidad de crear una nueva institucionalidad en la que se separe el diseño de la política, de la coordinación y de la ejecución en entidades diferentes. Es necesario tener una institución dedicada exclusivamente al diseño de la política, de los planes y programas y otra que coordine y ejecute.

También, respecto al enfoque diferencial, se debe trascender el trabajo desde el punto de vista teórico, aspecto desde el cual manifiestan que exista ya un gran despliegue en el país, hacia la definición de modelos sistemáticos para su implementación práctica.

En relación con la definición de Políticas para enfrentar las causas estructurales del conflicto, se evidenció consenso en la necesidad de que el gobierno adopte políticas orientadas a la reparación y atención integral a las víctimas y en este sentido la expectativa está puesta en la Ley de Víctimas desde la que se espera poder posicionarlas, visibilizarlas y emprender acciones más efectivas en la garantía de sus derechos.