

**Sistema de gestión para trabajos, obras y actividades con contenido reparador -
restaurador -TOAR- que sancione la Jurisdicción Especial para la Paz**

Alejandra Sofía Peñuela Rodríguez

Estudiante de Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-

**Bogotá D.C., Colombia
2023**

Contenido

Introducción	4
CAPÍTULO 1: QUÉ SON LOS TOAR Y CÓMO SE RELACIONAN CON LA GESTIÓN PÚBLICA	6
Descripción del Problema	6
Marco Conceptual	8
Marco Normativo	24
Marco Teórico	34
Objetivos	45
Objetivo General	45
Objetivos Específicos	46
Aspectos Metodológicos	46
CAPÍTULO 2: DIAGNÓSTICO DE LOS TOAR Y LOS AVANCES EN EL SISTEMA DE GESTIÓN	48
Diagnóstico de trabajos, obras y actividades con contenido reparador -restaurador	48
Diagnóstico del Sistema de Gestión de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador -restaurador	64
Avances en la articulación interinstitucional	72
CAPÍTULO 3: PROPUESTA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LOS TOAR	92
Conclusiones	100

Referencias.....	101
------------------	-----

Anexos:

Anexo 1: Audiencias públicas preliminares de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Anexo 2: Tabla de insumos y productos.

Índice de Tablas

Tabla 1: Listado abierto y no taxativo de tipos de TOAR del artículo 141 de la Ley 1957 de 2019.	48
Tabla 2: Aspectos específicos de TOAR anticipados y TOAR como consecuencia de la imposición de una sanción propia.....	51
Tabla 3: fases de los proyectos enmarcados en la Ruta TOAR para Bogotá-región.	59

Índice de figuras

Figura 1: Ruta de los comparecientes responsables de delitos graves y representativos ante la JEP	21
--	----

Figura 2: porcentaje de trabajos, obras y actividades con contenido reparador restaurador certificados en el 2022. 54

Introducción

Colombia está innovando a nivel mundial con un modelo de justicia para juzgar y sancionar a los responsables de los crímenes más graves y representativos del conflicto armado, resultado de las negociaciones que se establecieron con la guerrilla de las FARC-EP. Este modelo, al emitir sanciones que son de carácter reparador y restaurativo, es el primero de su tipo, por lo que en Colombia se está adentrando en un escenario donde tendrá que indagar sobre los procesos a realizar para que este modelo de justicia de los resultados esperados y logre reparar y restaurar a las víctimas.

En el presente trabajo, se realizará una indagación sobre el sistema de justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz, con el fin de conocer las sanciones que emite y comprender por qué requieren de un trabajo colaborativo y articulado con la administración pública, por medio de un sistema de gestión, para poder ser llevadas a cabo.

Posteriormente, se realizará un análisis sobre los avances en el desarrollo de una articulación interinstitucional para la implementación de las sanciones para conocer los esfuerzos que han hecho las entidades públicas pertinentes para desarrollar las sanciones. Adicionalmente, se busca analizar si los esfuerzos actuales para articular a las organizaciones del Estado cubren y atienden los requerimientos de las sanciones.

Finalmente, se presenta una propuesta del sistema de gestión para el diseño, implementación, seguimiento y divulgación de las sanciones que emita la Jurisdicción Especial para la Paz, conforme a lo analizado en el diagnóstico.

CAPÍTULO 1: QUÉ SON LOS TOAR Y CÓMO SE RELACIONAN CON LA GESTIÓN PÚBLICA

Descripción del Problema

Con el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, en adelante, Acuerdo Final, se dio paso a la implementación de una justicia transicional en Colombia, que se compone de paradigmas tanto retributivos como restaurativos.

La justicia restaurativa es un paradigma alternativo y crítico a la justicia retributiva, a razón de que “pone en el centro la responsabilización, la reparación a las víctimas y la restauración del daño. (...) Se debe tener en cuenta que el paradigma restaurador tiene tres objetivos para la reinserción de los firmantes del Acuerdo: Responsabilidad, restauración y reintegración”. (Organización Internacional para las Migraciones, 2019, p.1) Así, se infiere que el sistema de justicia transicional en Colombia contempla el deber de la reparación integral a las víctimas y la satisfacción de sus derechos como una obligación tanto del Estado como de los comparecientes. Éstos últimos deben participar en estos procesos con acciones como aportes a la verdad plena y dar garantías de no repetición.

Este modelo de justicia se materializa con las sanciones propias emitidas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), sanciones que exigen el desarrollo de trabajos, obras y actividades con

contenido reparador-restaurador -TOAR- por parte de los comparecientes. (Ley 1957 de 2019) Es pertinente resaltar que las sanciones propias que emite la JEP son una experiencia de justicia innovadora en el mundo y que no tiene antecedentes. Es decir, Colombia es pionera en este tipo de sanciones, por lo que no tiene referentes sobre cómo llevarlas a cabo.

Podría pensarse entonces, que los TOAR son una preocupación exclusiva de la jurisprudencia, pero esto es erróneo. La compleja naturaleza de los TOAR demanda un compendio de garantías que llaman a múltiples entidades públicas a participar en su planeación, ejecución y seguimiento. A razón de que, en primer lugar, son sanciones que deben cumplirse por fuera de un establecimiento carcelario, por lo tanto, hay que darles garantías de seguridad y condiciones de habitabilidad a los comparecientes. Por otro lado, este tipo de sanciones deben ser compatibles con las políticas públicas que lleve a cabo el Gobierno Nacional y las tradiciones y costumbres de las poblaciones objetivo, entre otras características que se abordarán durante la investigación.

Esta complejidad ha hecho que la JEP requiera de un sistema de articulación interinstitucional para hacer un trabajo colaborativo con el Estado y realizar estas sanciones. No obstante, esta articulación se enfrenta a un escenario complejo, toda vez que la administración pública no se ha preparado oportunamente para apoyar a la JEP en estos procesos restaurativos. Si bien, actualmente ha cambiado este panorama y las entidades públicas están realizando esfuerzos para alistarse, dar condiciones para desarrollar las sanciones propias y articularse con la jurisdicción, las incógnitas sobre cómo hacerlo son persistentes.

Por tal motivo, con esta investigación se espera indagar sobre las iniciativas actuales creadas por la JEP y el Gobierno Nacional para generar esa articulación institucional y desarrollar propuestas para complementar los diseños de la jurisdicción, con el fin de garantizar las condiciones administrativas necesarias para ejecutar los TOAR que sancione la JEP.

Así, se busca dar respuesta a la pregunta: ¿Qué sistema de gestión interinstitucional puede desarrollarse para la ejecución de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador restaurador -TOAR- que son producto de las sanciones propias que emite la Jurisdicción Especial para la Paz?

Marco Conceptual

Con el fin de comprender las sanciones propias que emite la JEP y lo que requieren para ser llevadas a cabo, se hará un acercamiento a conceptos clave, como la justicia restaurativa, justicia transicional, reparación integral y, finalmente, los trabajos, obras y actividades con contenido reparador restaurador -TOAR-.

Los antecedentes históricos del concepto de justicia restaurativa se remontan a la década de 1970 en Norteamérica. El primer antecedente de una práctica de justicia restaurativa se remonta a Canadá, en 1974, donde se realizó el experimento de Kitchener, que se desarrolló como una

alternativa para gestionar un caso de vandalismo juvenil, donde se dieron encuentros directos entre los dueños de las propiedades dañadas y los jóvenes (UPV/EHU, 2021). La justicia restaurativa se ha constituido como un sistema de justicia alternativo que busca suplir las necesidades de una comunidad afectada por hechos delictivos que no pueden ser atendidas adecuadamente por la tradicional justicia retributiva (Rodríguez, 2015). Ésta contempla los diálogos y la participación de los involucrados como un punto central, toda vez que el ideal es que los interesados lleguen a un acuerdo para aliviar el daño cometido y reparar a los afectados. (Molano, Valencia. 2022)

Saffón y Uprimny (2005) argumentan que la Justicia restaurativa es una alternativa crítica al sistema penal tradicional y sus métodos para sancionar los crímenes. Lo central, bajo este paradigma, no es el acto delictivo *per se* ni el consecuente castigo, sino la víctima y el daño que le fue ocasionado. Esto implica la atención a sus necesidades, que arraiga el reconocimiento de sus sufrimientos por el daño causado, la reparación y restauración de su dignidad. (Saffón y Uprimny, 2005)

Este modelo de justicia restaurativa supone la interacción de las partes interesadas, por medio de mecanismos de participación para desarrollar su interacción. Implica la necesidad de la reconciliación, entendida como un acuerdo absoluto entre las partes frente a la necesidad de perdonarse entre la víctima y el victimario, donde la primera debe sentirse reparada mientras que la segunda deberá reincorporarse en la sociedad. (Saffón y Uprimny, 2005)

La forma en que los victimarios son sancionados, de manera que asuman su responsabilidad y reparan a las víctimas, pueden darse de diversas maneras sin que se necesite una sanción de carácter retributivo. Algunos ejemplos son los trabajos de restitución, trabajos comunitarios y de terapias psicológicas para superar los daños ocurridos en el pasado, a miras de consolidar un orden pacífico y mantenerlo en el tiempo. (Saffón y Uprimny, 2005)

A diferencia de la justicia transicional, la justicia restaurativa surgió para operar en condiciones de normalidad y atender crímenes de pequeña escala en sociedades pacíficas. No obstante, este modelo también puede concebirse como un elemento básico en los procesos de justicia transicional, toda vez que ambos modelos de justicia se complementan en la medida que ambas buscan que no se repitan los daños (que es, a fin de cuentas, dar garantías de no repetición) y la aspiración por superar el pasado para construir un futuro distinto y beneficioso. (Saffón y Uprimny, 2005)

Adicionalmente, otorga legitimidad al proceso transicional y garantías de satisfacer los derechos de verdad y reparación de las víctimas. Hay que tener en cuenta, entonces, que no puede asemejarse el otorgamiento de perdón a crímenes leves en comparación a las graves violaciones a los derechos humanos. La justicia transicional no puede direccionarse exclusivamente sobre el paradigma de justicia restaurativa, ni mucho menos ser sustituida por ésta. (Saffón y Uprimny, 2005)

Sin embargo, según Saffón y Uprimny (2005), la justicia restaurativa implica el sacrificio (parcial) del derecho a la justicia. Estos autores recalcan que la justicia restaurativa no puede ser imperante en un modelo de justicia transicional, toda vez que debe haber elementos retributivos a la hora de sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos.

Otra crítica que realizan estos autores es que la justicia restaurativa asocia el castigo a la venganza, cuando hay contextos, como procesos transicionales, donde son necesarias las penas retributivas, como se expuso en las páginas anteriores. (Saffón y Uprimny, 2005)

En el caso colombiano, la justicia restaurativa puede cubrir los vacíos de autoridad generados por los procesos transicionales al darse desmovilizaciones de grupos armados. Da estabilidad y durabilidad a la transición, al enfrentar la criminalidad naciente en estos vacíos de autoridad que no puede cubrir la justicia retributiva. De este modo, la justicia restaurativa puede ser un elemento complementario a la justicia transicional y las sanciones que ésta genere. (Saffón y Uprimny, 2005)

Por otro lado, el concepto de justicia transicional ha sido usado desde las últimas décadas del siglo XX, sin embargo, sus cimientos y referentes pueden remontarse al periodo de Post guerra de la Segunda Guerra Mundial, a finales de la década de 1940. (Casallas, Cuervo, Molina, Rodríguez y Torres (2014) La justicia transicional se da tras un conjunto de negociaciones entre los actores armados para poner fin a las hostilidades (en el caso de un conflicto armado) o la

disolución de un orden dictatorial para dar cumplimiento a las exigencias de paz que se les hacen a estos procesos. Según Casallas, Cuervo, Molina, Rodríguez y Torres (2014):

Para que los responsables de crímenes atroces decidan aceptar dejar las armas y llegar a un acuerdo de paz, resulta necesario que encuentren incentivos atractivos para hacerlo, tales como el perdón y el olvido de sus actos. Es por lo anterior que el vocablo JTr (Justicia Transicional) sólo empezó a ser utilizado, como tal, hace algo más de veinte años. (p.147)

Saffón y Uprimny (2015) recalcan la necesidad de generar un castigo para, entre otros efectos, dar legitimidad a las organizaciones que son producto de la justicia transicional y sus decisiones (ya que de este modelo no solo pueden emerger tribunales, sino también comisiones de verdad). En este orden de ideas, el perdón debe estar condicionado por factores como el aporte del victimario a la verdad, la paz y la reparación a las víctimas

Existen diferentes tipos de perdón que se pueden otorgar. Según Casallas, Cuervo, Molina, Rodríguez y Torres (2014), existen los “perdones amnésicos”, que consisten en amnistías generales y no contemplan la reparación a las víctimas ni el esclarecimiento de la verdad. Por otro lado, existen perdones “compensadores”, que son amnistías generales junto a medidas de recuperación de la verdad y reparación a víctimas. Finalmente, se encuentran los perdones “responsabilizantes”, que buscan el equilibrio de la justicia y el perdón por medio de la exigencia de reconocimiento de crímenes y las respectivas responsabilidades, sumado al otorgamiento de perdones individuales y condicionados. De este modo, se evidencia que la justicia transicional puede priorizar los dos últimos tipos de perdón.

La justicia transicional tiene una preocupación especial por superar un pasado atroz, donde hubo lugar al estado de cosas inconstitucional¹ y construir un futuro distinto (Saffón y Uprimny, 2005). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014) establece que este modelo de justicia busca “resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (p. 5) Adicionalmente, resalta que en estos procesos de transición puede haber un trabajo colaborativo y de coexistencia entre mecanismos transitorios y permanentes, ya sean internacionales, nacionales o regionales.

Este Comisionado también reitera que en este proceso transicional se pueden introducir cambios sociales, económicos y políticos. “En cierta medida, la justicia transicional se ha desarrollado al margen de las importantes novedades que se han producido en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.” (Oficina de Alto Gobierno del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014, p.6). Así pues, se evidencia que la justicia transicional no es un sistema estático, de modo que se transforma en pro de los derechos de la ciudadanía y las víctimas.

¹ Entiéndase por estado de cosas inconstitucional como el conjunto de situaciones en las que se dan violaciones frecuentes a los derechos fundamentales de un gran número de personas que, con el fin de defender sus derechos, recurren a la acción de tutela y cuando las raíces de las violaciones a derechos fundamentales se deben a factores estructurales y no exclusivamente a la autoridad demandada. (Cáceres, 2013)

A las exigencias de paz que se les hacen a estos procesos, se suman las exigencias de justicia, entendidas como el conjunto de investigaciones y la implementación de sanciones a los responsables de graves delitos acordes a sus acciones cometidas. Es así como en la justicia transicional se deben “equilibrar las exigencias diversas y aparentemente contrapuestas de paz y justicia”. (Casallas, Cuervo, Molina, Rodríguez y Torres, 2014, p.149) Para generar equilibrio entre las exigencias, los perdones, idealmente, no deben ser amnésicos.

Para definir el concepto de justicia transicional, se tomará como referencia lo estipulado por Cáceres (2013) que la define como un sistema de normas y mecanismos jurídicos que surgen como una reacción social a periodos de desestabilizaciones democráticas y anormalidad institucional². El fin de la justicia transicional es la búsqueda de soluciones contra la impunidad y alcanzar la paz. Se fundamenta en los principios de satisfacción de los derechos de las víctimas y el establecimiento de múltiples reformas, especialmente institucionales que sean garantías de no repetición. (Casallas, Cuervo, Molina, Rodríguez, Torres, 2014)

Frente a los derechos que poseen las víctimas, según Chavarría (2012), los derechos de las víctimas se expresan en el derecho a la verdad, justicia y reparación. Son parámetros normativos que ha usado la comunidad internacional para “establecer un consenso de los estándares para la satisfacción de las víctimas durante los procesos transicionales. (...) Son fundamentales para

² Séase por conflictos internos o por escenarios de dictadura, donde hubo lugar a violaciones de derechos humanos y crisis humanitarias.

ayudar a cumplir el objetivo de que en el futuro no haya más víctimas por un mismo concepto, ni con los mismos perfiles” (p.203).

Es pertinente aclarar que el derecho a la verdad es un concepto jurídico que se refiere a una obligación de los Estados para con las víctimas y sus familiares, o la sociedad en general de brindarles información sobre las circunstancias en que se cometieron violaciones graves de los derechos humanos. (Naqvi, 2006)

Por otro lado, el derecho a la justicia puede hacer referencia a la obligación de que los responsables de crímenes contra los derechos humanos sean sancionados por sus actos. (Chavarría, 2012)

Finalmente, las garantías de no repetición, según Chavarría (2012) tienen la pretensión de que “que no se repetirán los mismos patrones de acción por parte de los actores o de las situaciones que causan las violaciones graves de los derechos humanos, en un contexto determinado” p.203. De este modo, su último fin es “proteger los derechos colectivos de la sociedad hacia el futuro” p.204.

Las garantías de no repetición son vitales dentro de estos procesos y, en este marco, el castigo retributivo es una herramienta esencial. Cabe aclarar que la justicia retributiva es un paradigma que se centra en el castigo como remuneración al delito o acto violento cometido, como,

por ejemplo, privación de la libertad en establecimientos carcelarios. (Molano, Valencia. 2022)³. Esto, a fin de cuentas, inhibe las garantías de no repetición y la instauración de un orden político social donde primen los espacios democráticos y se condenen los hechos delictivos. (Saffón y Uprimny 2015)

Para el contexto colombiano, Cáceres (2013) argumenta que la justicia transicional que se instaure en el país requiere que el Estado asuma su rol como agente principal en procesos de reparación y como garante de los Derechos Humanos. Esto, como paso hacia la superación del conflicto armado interno y realizar todos los esfuerzos institucionales necesarios para enfrentar las causas estructurales del conflicto, con el fin de generar procesos de transformación social y política para ejecutar la justicia transicional. Esto implicaría, inevitablemente, la transformación de múltiples organizaciones públicas para conseguir esos fines.

La reparación integral es otro concepto clave para comprender el alcance que deben tener las sanciones propias. Según Guerra, Pabón y Ramírez (2020), la Organización de las Naciones Unidas estableció las bases del derecho a que las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario fueran reparadas desde la Declaración Internacional de los Derechos Humanos en 1948. Desde estas bases, derivaron las directrices de la Resolución 60/47 de la ONU, la cual determina que los Estados tienen el deber de

³ El castigo retributivo no incentiva la repetición de los hechos por parte de los victimarios, ni la venganza por parte de las víctimas, aliviando las preocupaciones sobre posibles escenarios de impunidad y de omisión del derecho a la justicia. En caso de no garantizarse un castigo, las víctimas pueden verse motivadas a hacer justicia por mano propia y convertirse en victimarios. Por otro lado, los victimarios encontrarán un escenario donde sus actos no tienen repercusiones. (Saffón y Uprimny 2015)

Garantizar, respetar y aplicar las normas internacionales en materia de protección de los derechos humanos y de derecho internacional humanitario en favor de las víctimas, para asegurar su derecho a interponer recursos y garantizar su derecho a ser reparadas de manera plena, adecuada, efectiva y célere. (Guerra, Pabón, Ramírez, 2020, p.1)

Este concepto no ha sido estático y ha evolucionado conforme a las directrices y resoluciones expedidas por la Organización de las Naciones Unidas en el siglo XXI “para asegurar la garantía y el respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de los Estados. (...) Ha incidido de forma trascendental las decisiones internacionales respecto a la reparación de daños a las víctimas de violación de derechos humanos” (Guerra, Pabón, Ramírez, 2020, p.66-67), por lo tanto, el Estado colombiano se ha visto permeado por las directrices de la ONU, y también se encuentra en la obligación de garantizar este derecho.

Con base en las definiciones aportadas por Barrera (2017) y Cáceres (2010), se entenderá la reparación integral como un derecho inherente de las víctimas de violaciones de derechos humanos, tanto individuales como colectivas en el caso de que haya comunidades enteras cuyos derechos humanos hayan sido violentados. Consiste en la devolución de su estado previo a los hechos que las victimizaron. Adicionalmente, este derecho implica un gran esfuerzo organizacional por parte del Estado al constituirse como una obligación propia el resarcir a las víctimas de la que no puede abstenerse.

Por otro lado, se debe aclarar que este derecho requiere un conjunto de procesos y condiciones para ser satisfecho. Gonzáles (2010), manifiesta que este derecho implica que la víctima requiere saber la verdad plena de los hechos que vulneraron sus derechos, el reconocimiento de responsabilidades públicamente por parte del victimario, ser reparada “en términos simbólicos⁴ y materiales, de modo individual y colectivo (...) y la reparación de los daños psicológicos, físicos, materiales y sociales (...). De aquí se desprenden las mayores exigencias en cuanto a recursos y capacidad institucional del modelo de justicia transicional en función de la reparación.” (p.631)

Así, se interpreta que este derecho requiere la movilización de entidades tanto dentro como fuera de la rama judicial del Estado y la actuación de múltiples organizaciones que deban intervenir. Esto para garantizar la reparación integral, toda vez que “implica, *per se*, la discusión sobre los derechos relativos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; es decir, es un tema que tiene como imperativo el cumplimiento armonioso de múltiples derechos”. (Barrera, 2017, p.71).

Por otro lado, Guerra, Pabón y Ramírez (2020), la reparación requiere de un análisis de diferentes variables, con el fin de que se reparen la totalidad de los daños sin superar los límites de estos ni que se indemnice por debajo de los mismos:

⁴ Según la ley 1448 de 2011, dentro de la reparación simbólica se enmarcan las acciones realizadas “a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas”. (Ley 1448 de 2011. art. 241)

Para ello es necesario revisar en cada caso las situaciones sociales, culturales y políticas que lo rodean. (...) En Colombia, cada día crece el número de víctimas (...) Por ello ha sido una constante desde el 2007, que el Consejo de Estado con la finalidad de garantizar los derechos de las víctimas, haya ordenado la reparación integral en los casos de violación de derechos humanos y de derechos fundamentales, adoptando medidas para fortalecer en el país, la dignidad, la solidaridad, la equidad, la buena fe, la igualdad y el debido proceso, entre otros, en un escenario basado en justicia restaurativa. (p.67)

Adicionalmente, la satisfacción de este derecho genera legitimidad jurídica dentro de la justicia transicional (Cáceres, 2013). Recordemos que la reparación integral abarca múltiples derechos (justicia, reparación y garantías de no repetición). Y a su vez, como se evidenció anteriormente, éstos son principios rectores de procesos transicionales y en parte, de la justicia restaurativa. De este modo, es claro que los derechos de las víctimas son transversales a los sistemas de justicia transicional y restaurativa. Por ende, la reparación integral es una exigencia vital tanto a estos modelos jurisdiccionales como al Estado (tanto en procesos transitorios como en periodos de normalidad).

Ahora bien, para el caso colombiano, Cáceres (2013) manifiesta que la materialización de este derecho en Colombia es compleja, toda vez que, a pesar de constituirse en una política de Estado, fundamental para el cumplimiento de compromisos internacionales y obligaciones para con las víctimas de garantizar sus derechos y acercarlas a la justicia tras los fenómenos estructurales de violencia a los que han sido expuestas, ha tenido el rol de una propuesta electoral.

De este modo, “la titularidad del derecho a la reparación integral, en su trípode verdad, justicia y reparación, no puede condicionarse solo a la voluntad política de los Gobiernos de turno” (Cáceres, 2013, p.64)

Este derecho tuvo lugar dentro de las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. El Acuerdo Final estableció el Sistema Integrado de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR-, conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición Civil; la Jurisdicción Especial para la Paz; y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado.

Se estableció como un mecanismo para, entre otros fines, lograr satisfacer plenamente los derechos de las víctimas del conflicto armado, incluyendo, la reparación integral. Según la JEP (2019), dentro del SIVJRNR, esta jurisdicción tiene la responsabilidad de materializar las medidas reparadoras o restaurativas a través de múltiples acciones. El fin de estas medidas es la contribución a la reparación de las víctimas o de las comunidades que se hayan visto afectadas por el conflicto.

La JEP tiene tres momentos principales en el proceso de proferir sentencias, los cuales son:

- 1) Construcción de macro casos, que se construyen teniendo en cuenta la obligación de investigar, juzgar y sancionar los crímenes cometidos por el conflicto armado que tiene Colombia.
- 2) Fase de juicios, donde se realiza un análisis de correspondencia entre los hechos ocurridos y las declaraciones de los comparecientes.
- 3) Audiencias de verificación, donde se investiga el grado de

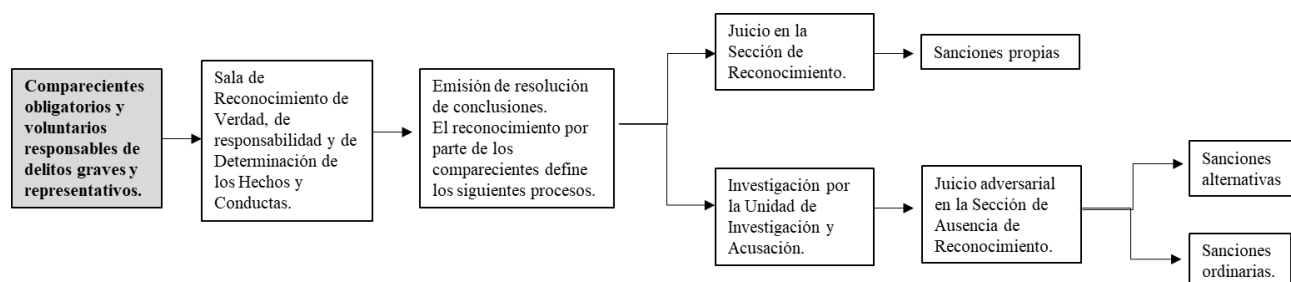
aporte a la verdad y la aceptación de la responsabilidad por parte de los comparecientes (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

Para aclarar el proceso judicial que determinan los tipos de sanciones que impone la JEP, en la siguiente figura se evidencia la ruta de los comparecientes responsables de delitos no amnistiables ante la JEP y los procesos que desencadenan estas sanciones:

Figura

1:

Ruta de los comparecientes responsables de delitos graves y representativos ante la JEP



*Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del documento “Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador”, la Ley Estatutaria 1957 de 2019 y el video “¿Cómo es la ruta de los comparecientes en la JEP?”.*⁵

⁵ Se aclara que los comparecientes obligatorios ante la JEP son miembros de la Fuerza Pública y exintegrantes de las FARC-EP, mientras que los comparecientes voluntarios son otros agentes del Estado y terceros civiles. En caso de que éstos hayan cometido delitos amnistiables, su ruta cambia.

El Acuerdo Final y la normativa relacionada facultó a esta jurisdicción para desarrollar tres tipos de sanciones, cuya aplicación se hará conforme al grado de aporte de los comparecientes a la verdad plena y su reconocimiento de la responsabilidad y el momento donde hagan dichos aportes. De este modo, las sanciones pueden ser ordinarias, alternativas o propias. (Jurisdicción Especial para la Paz, s.f.)

Las sanciones ordinarias se aplican a los comparecientes ante la JEP que no reconocen su responsabilidad ni aportan de manera plena a la verdad. Consisten en la privación de la libertad por un tiempo de quince a veinte años. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019)

Por otro lado, las sanciones alternativas son aplicadas a los comparecientes que hacen reconocimiento de la responsabilidad y aportan a la verdad antes de que la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad emita una sentencia. Consisten en la privación de la libertad por un periodo de cinco a ocho años para los comparecientes que hayan sido participantes directos y determinantes en graves delitos. Sin embargo, el periodo puede verse reducido de dos a cinco años si el compareciente no haya participado de manera determinante o en grado de complicidad en el delito. (Jurisdicción Especial para la paz, 2019)

Finalmente, las sanciones propias se aplican a los comparecientes que hacen reconocimiento de responsabilidad y verdad exhaustiva, plena y detallada. Estas sanciones están compuestas por restricciones efectivas de los derechos de los comparecientes y exigen el desarrollo de trabajos, obras y actividades con contenido reparador – restaurador -TOAR-. La durabilidad de

estas sanciones es de cinco a ocho años para los participantes directos y determinantes de graves delitos, mientras que la durabilidad de la sanción para los comparecientes cuya participación no haya sido determinante o haya sido en un grado de complicidad, será de dos a cinco años. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019)

De estos tres tipos de sanciones, el foco de esta investigación serán las sanciones propias, que implican el desarrollo de trabajos, obras o actividades con contenido reparador-restaurador - TOAR-. Los TOAR son el mecanismo con el cual los comparecientes cumplen con el deber de reparar a las víctimas y de contribuir a restaurar los daños causados. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019)

Es necesario aclarar que las sanciones propias tienen un carácter retributivo, pero prima su carácter restaurativo. Conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017, los TOAR deben desarrollarse con “medidas de restricción efectiva de libertades y derechos por un tiempo de 5 a 8 años”. (Jurisdicción Especial para la Paz, s.f. Página 4).

Lo dicho hasta aquí supone que los TOAR se cobijan bajo los paradigmas de justicia retributiva y restaurativa. Para ahondar en la forma que estos paradigmas se materializan en las sanciones, se aclara que:

La justicia restaurativa exige la participación de las víctimas, el aporte de verdad detallado y exhaustivo y la aceptación de responsabilidad por parte de los comparecientes, con el fin de alcanzar soluciones que permitan la satisfacción de los derechos de quienes sufrieron graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la reintegración de quienes cometieron los hechos y la reconstrucción de los lazos sociales afectados o desintegrados por el conflicto, como elementos necesarios para la no repetición. En contraste, el elemento retributivo pretende la aplicación de un castigo, como consecuencia de la comisión de una conducta típica y antijurídica que lesiona o pone en peligro efectivo bienes jurídicamente protegidos. En las sanciones propias, este se materializa en la restricción efectiva de derechos y libertades para la realización de los trabajos obras y actividades con contenido reparador-restaurador. (Jurisdicción Especial para la Paz, s.f. Página 5 y 6)

Marco Normativo

El presente marco normativo se presenta para tener un acercamiento al desarrollo normativo de los conceptos previamente descritos, esto con fin de tener un mayor entendimiento de estos y sus alcances en el contexto colombiano. Adicionalmente, se realizará una descripción inicial de las sanciones propias para tener una mayor comprensión de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador – restaurador.

La Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, es un

antecedente normativo que contiene un conglomerado de medidas para satisfacer los derechos de las víctimas, que se logra por medio de acciones que promuevan el bienestar y la mitigación del dolor de las víctimas. (Leyke, Linares, Ospina, 2018)

Dentro de estas acciones, esta ley creó el Sistema Nacional de Reparación y Atención Integral a las Víctimas -SNARIV-, un escenario de articulación interinstitucional que se encarga de formular planes, programas y proyectos encaminados a la atención y la reparación integral a las víctimas. Está compuesto por diferentes entidades del orden nacional, territorial, mesas de participación de víctimas y organizaciones que realicen planes, programas y proyectos encaminados a la atención y reparación integral a las víctimas.

Esta Ley, además, establece en el artículo 3 que se consideran como víctimas “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño (...), como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. (Ley 1448, 2011)

En su artículo 8, define la justicia transicional como un conjunto de acciones judiciales o extrajudiciales que se dan con el fin de reconciliar a la sociedad y la consolidar una paz estable y duradera. Estas acciones, además, se configuran como intentos “de la sociedad por garantizar que los responsables (...) rindan cuentas de sus actos, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales”. (Ley 1448, 2011)

Por otro lado, la Ley 1448 en su artículo 25, menciona que las víctimas tienen derecho a la reparación del daño que sufrieron. Esta reparación debe ser diferenciada, adecuada y transformadora y se compone de medidas de “restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”. (Ley 1448, 2011)

También vale la pena resaltar que el artículo 26 de esta Ley reza que el Estado en conjunto debe “trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley”. (Ley 1448, 2011)

Posteriormente, se emitió el Acto Legislativo 01 de 2012 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 2 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Estableció el artículo transitorio 66 de la Constitución Política, según el cual, los instrumentos de justicia transicional que se desarrollen tendrán un carácter excepcional “y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán (...) los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”. (Acto Legislativo 01 de 2012. Art. 1)

Adicionalmente, establece que los deberes de investigación y sanción serán respaldados por medio de una ley estatutaria que establezca los mecanismos necesarios para el desarrollo de la justicia transicional.

En el 2016, con la firma del Acuerdo Final, se planteó el SIVJRNR en el punto cinco. Este sistema se realizó bajo la premisa de que la centralidad debe estar en las víctimas y su resarcimiento, por lo que el sistema lucha contra la impunidad realizando trabajos con mecanismos judiciales y extrajudiciales.

Los mecanismos judiciales permiten la “investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario” (Poder Legislativo Colombia, 2016, p.8). Mientras que los mecanismos extrajudiciales son elementos complementarios que contribuyen “al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros”. (Poder Legislativo Colombia, 2016, p.8)

Según el punto cinco del Acuerdo, el componente jurídico del sistema está a cargo de la JEP. Igualmente, establece que las sanciones propias tendrán una durabilidad de cinco a ocho años y son impuestas a los comparecientes de la JEP que hagan pleno reconocimiento de verdad y su responsabilidad. Por otra parte, aclara que el componente de restricción efectiva de libertades y derechos implica que hayan “mecanismos idóneos de monitoreo y supervisión para para garantizar el cumplimiento de buena fe de las restricciones ordenadas por el Tribunal, de tal modo que esté en condición de supervisar oportunamente el cumplimiento, y certificar si se cumplió”. (Poder

Legislativo Colombia, 2016, p.164) Estas condiciones, según el Acuerdo Final, deben ser establecidas por la JEP.

Hay que mencionar, además, que el Acuerdo Final indica que los magistrados deben establecer los siguientes criterios en dichas sanciones:

- Delimitación de los espacios territoriales donde los comparecientes estarán ubicados para dar cumplimiento a las sanciones propias. Estos espacios tendrán una expansión equivalente a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización.
- Establecimiento de horarios de cumplimiento.
- Los desplazamientos de los comparecientes, cuya causa sea diferente al cumplimiento de las sanciones propias, debe ser autorizado por la SeRVR.
- La SeRVR debe determinar los lugares de residencia de los comparecientes, en caso de que, durante el cumplimiento de la sentencia, se impongan la realización de distintos proyectos.
- El cumplimiento de las sanciones debe ser compatible con otras tareas u obligaciones que adquieran los comparecientes en el marco del Acuerdo Final.
- Se debe indicar el órgano responsable del cumplimiento de las sanciones y la periodicidad con la que deberá rendir informes de ejecución. (Poder Legislativo Colombia, 2016)

Como siguiente, se estableció el Acto Legislativo 01 de 2017, “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. Este título crea el SIVJNR, compuesto por “la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la

No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; la Jurisdicción Especial para la Paz: las medidas de reparación integral (...) y las garantías de no repetición”. (Acto Legislativo 01 de 2017. Art. 1)

La JEP administra justicia de manera transitoria y autónoma respecto a las acciones llevadas a cabo antes del “1 de diciembre de 2016, con ocasión o en relación con el conflicto armado, por quienes participaron del mismo y cumplen los requisitos para someterse a ella.” (Comisión Colombiana de Juristas, 2019, p.3)

Seguidamente, el Acto Legislativo 02 de 2017, adiciona un artículo transitorio para dar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final, el cual menciona que, entre otras cosas, las organizaciones del Estado están obligadas a cumplir con lo pactado en el Acuerdo Final. De este modo, la actuación del Estado, “los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.” Así, el trabajo articulado y colaborativo del Estado se constituye como un deber.

El Acuerdo 001 de 2018 “Por el cual se adopta el reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz” regula la organización y funcionamiento de la JEP. Este Acuerdo aclara, entre otras estructuras, las Salas de Justicia de la Jurisdicción y los elementos del Tribunal de Paz.

Este Acuerdo menciona que las Salas de Justicia son: la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas -en adelante, SRVR-; la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; y la Sala de Amnistía o Indulto.

Por otro lado, “el Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz” (Acuerdo 001 de 2018. Art. 47). Dicho tribunal está compuesto por dos secciones de primera instancia, “una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad, Eficacia y Cumplimiento” (Acuerdo 001 de 2018. Art. 48).

Las dos secciones de primera instancia son la Sección de Reconocimiento de verdad y responsabilidad -en adelante, SeRVR- y la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

Ley 1922 de 2018 menciona los procesos a seguir en la SRVR, la cual debe contrastar informes con el acervo probatorio con las versiones voluntarias que dan los comparecientes ante la Sala. Estas versiones tienen el valor de una confesión y tienen como propósito el acopio de información:

En caso de apreciar que existen bases suficientes para entender que la conducta existió, que la persona participó y que la conducta pertenece a tipos penales no amnistiabiles, deberá ponerlos a disposición de los presuntos responsables para que tomen la decisión de comparecer o no a efectuar el aporte de verdad y reconocimiento, o a defenderse de las imputaciones formuladas. (Ley 1922 de 2018. Art. 27B)

La SRVR puede decretar una audiencia pública de reconocimiento de verdad y responsabilidad con la presencia de organizaciones de víctimas. “El reconocimiento de verdad y responsabilidad deberá ser voluntario, libre, completo, detallado y exhaustivo” (Ley 1922 de 2018. Art. 27C). Como producto de este trabajo, la SRVR emitirá una resolución de conclusiones. En caso de que los comparecientes hagan reconocimiento de verdad y responsabilidad, esa resolución contendrá un proyecto de sanciones con contenido reparador restaurador que puede ser definido con la participación de las víctimas. Cabe aclarar que el compareciente no recibirá ningún beneficio económico de los proyectos contemplados en la resolución de conclusiones.

La resolución de conclusiones es enviada a la SeRVR, la cual realizará procesos de evaluación de correspondencia. Posteriormente, realizará una audiencia de verificación “con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones de contribución a la verdad y a la forma de reparación en el marco del SIVJNR. (...) Dentro de los veinte (20) días siguientes la SeRVR dictará sentencia fijando las condiciones y modalidades de la sanción”. (Ley 1922 de 2018. Art. 30).

Adicionalmente, la Ley reitera que la JEP debe definir mecanismos de articulación y coordinación interjurisdiccional junto con las autoridades étnicas pertinentes, pero no menciona algún proceso de articulación interinstitucional con entidades del Estado.

La Ley 1957 de 2019 ahonda sobre las sanciones propias, mencionando que éstas tienen una funcionalidad reparadora y restauradora, su durabilidad de cinco a ocho años, están compuestas restricciones efectivas de libertades y derechos, sumado a garantías de habitabilidad y dignidad y el establecimiento de garantías de no repetición.

Por otro lado, también resalta que el monitoreo, verificación y cumplimiento de esas sanciones para agentes del Estado estará a cargo de la SeRVR y el Gobierno Nacional debe crear una dependencia para apoyar a la Sección, cuando esta lo requiera, para labores de supervisión, vigilancia, seguridad y monitoreo de estas sanciones. Dichas actividades estarán en manos del Ministerio de Defensa Nacional. (Ley 1957 de 2019) Se debe agregar que esta Ley también incluye un listado abierto y no taxativo de tipos de TOAR que se pueden implementar, el cual se expondrá más adelante.

La Ley establece que, para procesos de articulación, se llevará a cabo el comité de coordinación interinstitucional del SIVJNR, pero no menciona otros mecanismos o espacios de articulación con otras entidades del Estado, más allá de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará los ajustes presupuestales necesarios para que la JEP cuente con el apoyo necesario para desempeñar sus labores. (Ley 1957 de 2019)

Posteriormente, el CONPES 4094 de 2022 se desarrolló para implementar el arreglo y alistamiento institucional para la implementación de sanciones propias. Con este CONPES, se estableció una política que contiene, dentro de sus instrumentos para la articulación interinstitucional, se contempla la creación de una instancia de articulación.

Finalmente, el proyecto de ley “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’” tiene dos articulados destinados a las sanciones propias, de la sección V del PND:

El artículo 163 del proyecto de ley se refiere a las condiciones institucionales para el cumplimiento de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación que imponga la JEP. El Gobierno Nacional debe adecuar y ofrecer planes, programas y proyectos para proveer las condiciones necesarias para la implementación de sanciones propias y cubrir las “las condiciones de seguridad, dignidad humana y seguimiento, los enfoques diferenciales y territorial; y el tratamiento simétrico, equitativo, simultáneo y diferenciado que defina la JEP a los distintos tipos de comparecientes”. (Proyecto de Ley, art. 163) Las sanciones propias podrán integrarse, inicialmente, con los planes de “búsqueda de personas dadas por desaparecidas con causa o con ocasión del conflicto armado interno (...), así como las actividades y procesos de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal” (Proyecto de Ley, art. 163)

En cambio, el artículo 164 hace referencia a la creación de la Instancia de Articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP, “como espacio de coordinación para facilitar el cumplimiento y seguimiento de las medidas de contribución a la reparación en cabeza de los comparecientes ante la JEP y las sanciones propias, siempre en respeto de las funciones judiciales de la magistratura para su imposición.” (Proyecto de Ley, art. 164)

Marco Teórico

En el presente marco teórico se realizará un acercamiento a temáticas como la gestión pública y la teoría de sistemas, con el fin de comprender en qué consisten y el por qué es pertinente hablar de un sistema de gestión.

Inicialmente, se hablará de la gestión pública, cuya teoría no es estática y se transforma conforme a los cambios políticos, económicos y sociales en vigor, lo que implica una reinención constante del Estado. De este modo, existen múltiples modelos de gestión pública, como los expuestos a continuación:

Desde el paradigma burocrático (también conocido como burocratismo Weberiano) la gestión pública se caracterizaba por un conjunto de elementos descritos autores como Bonin, citado por Galineli y Milogore (2015), Chica (2011) y Moreno (2018), que son la primacía del orden establecido por la ley; el desarrollo de organizaciones robustas y, en consecuencia, un Estado con

un gran tamaño; el orden jerarquizado de los funcionarios (de relación dominación – sujeción determinada por el nivel de especialización el funcionario); la administración, de corte burocrático estaba encaminada a la consecución de la eficiencia; el uso de indicadores de gestión como herramienta control y evaluación, que son moldeados por reglas y seguimientos minuciosos y robustos; y la centralidad en los elementos formales que rigen las organizaciones.

Este enfoque convencional enfatiza en tres acciones, que son los alcances territoriales de la acción, la organización de los funcionarios y la preocupación por garantizar el acatamiento de una orden.

El alcance territorial de la acción de gestionar habla sobre territorializar la acción con el fin de que ésta tenga alcance para administrar los territorios y las organizaciones desde un centro. Los funcionarios estaban organizados de tal manera que hay niveles y una división del trabajo dependiendo de la especialización del funcionario. Finalmente, los procesos de gestión frente a cómo se organiza la acción o una orden para que sea cumplida y ejecutada. Estas condiciones, de centralización jerárquica y una reglamentación estricta, fueron los pilares de la eficiencia burocrática (Moreno, 2018)

No obstante, a raíz de las crisis de la administración pública y la ineficiencia de la gestión pública, surgieron críticas a este modelo a finales del siglo XX. Las críticas de autores como Osborne y Gaebler, Citados por Chica (2011), se centraban en la generación de Estados cuyas organizaciones eran muy rígidas, a razón de la primacía de prácticas burocráticas y la prioridad

que se les daban a los aspectos formales de las organizaciones sobre los informales. Adicionalmente, en este paradigma se ignoraban los resultados de los procesos, sumado a que se incentivaba la mediocridad de la fuerza de trabajo por la estabilidad funcional que poseían.

En esta misma línea, Chica (2011) enuncia que las otras críticas hacia el paradigma burocrático era que el Estado era el fin mismo de la gestión, por lo que el ciudadano podía llegar a ser irrelevante. Adicionalmente, el gasto público no tenía un límite y la gestión pública no estaba especialmente centrada en los problemas sociales a solucionar. Estas críticas desembocaron en nuevos modelos de gestión pública, que no significaron necesariamente un cambio de paradigma.

Frente a la emergencia de nuevos arquetipos de gestión pública, Valdez (2019) expresa que fueron causa del agotamiento de modelos de gestión relacionados con una visión del “Estado obeso”. La Nueva Gestión Pública (NGP), naciente durante el auge del neoliberalismo, es fruto de las denominadas reformas de primera generación, surgió como una alternativa, predominante en los años ochenta, donde se buscaba, idealmente, que la gestión pública operara a imagen y semejanza del sector privado (Chica, 2011). Esto implicó que los asuntos públicos fueran pensados y hechos a partir de elementos como la rentabilidad, el pensamiento económico neoclásico, el individualismo, entre otros.

Así, se priorizó el mérito de los funcionarios, la defensa del mercado y la eliminación del burocratismo, entendido como el conjunto de procedimientos administrativos rígidos. Según Moreno (2018) Este modelo tenía una especial preocupación en “que el poder público ejecute acciones eficaces, entendiendo por eficacia la producción de resultados concretos a favor de la

sociedad. El modelo propone, como uno de sus cometidos, garantizar que los recursos públicos tengan repercusiones directas y visibles para los miembros de la sociedad política” p.6.

Otros cambios que introdujo la NGP fue replantear las estructuradas jerarquizadas bajo dinámicas de dominación-sujeción, para dar un mayor poder a los empleados y generar labores de delegación de responsabilidades (Chica, 2011). Frente a este aspecto, Moreno (2010) señala que la NGP motiva la toma de decisiones de los funcionarios y su responsabilidad individual por medio de la descentralización.

Adicionalmente, el presupuesto estaba pensado para buscar la competitividad y una dirección más clara a las organizaciones. (Chica, 2011) Por ende, se entiende que la NGP orientó las organizaciones a los resultados, lo que contrasta con el modelo burocrático, que estaba más centrado en los procedimientos. Adicionalmente, la NGP se distingue por orientarse a “los ciudadanos-clientes más que a los superiores inmediatos” (Moreno, 2018, p.8)

Finalmente, el ciudadano también fue percibido como cliente, lo que implicó que éstos debían recibir unos productos y servicios que atendieran sus necesidades y la noción de éxito estaba medido por el nivel de satisfacción del ciudadano-cliente. Cabe aclarar que reconocer al ciudadano como cliente implica que, desde su rol, no solo percibe un servicio, sino que también tiene la capacidad de influir en la proporción de los bienes y servicios que obtiene. (Chica, 2011).

No obstante, a mediados de los años noventa se desarrollaron críticas al modelo NGP, como el aumento de las brechas entre países ricos y pobres, que desembocaron en un nuevo modelo

de gestión pública. Algunas críticas realizadas por Barzelay, citado por Chica (2011) es que la NGP percibía la eficiencia como la reducción de costos en un proceso sin importar el impacto que esto tendría en los resultados y, en consecuencia, en la ciudadanía. De este modo, se planteó un nuevo paradigma, la Post Nueva Gestión Pública (PNGP)

En la Post Nueva Gestión Pública, el valor de las actividades gubernamentales debe ser foco de preocupación por la generación de valor público. Barzelay, citado por Chica (2011), plantea que la eficiencia desde la óptica de la NGP debe extirparse del léxico de la administración pública y se debe hacer un mayor énfasis en el valor de las actividades gubernamentales. Entiéndase por valor público, la creación de valor por parte de la ciudadanía de los bienes y servicios que perciben, que depende de su satisfacción obtenida. Así, se evidencia que la valoración de los ciudadanos, desde su satisfacción, es un medidor de los resultados de calidad la gestión pública. (Chica, 2011)

Para generar valor público, el gerente público enfrenta múltiples retos, como los descritos por Moore, citado por Chica (2011):

La búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de objetivos y en la determinación de los medios para obtenerlos; la humanización de los procesos administrativos; entablar diálogos con la ciudadanía y acciones sociales que propendan por el reconocimiento de la utilidad de la administración, para resolver problemas socialmente relevantes. (p.64-65).

Algunos aportes de este paradigma fue la preocupación por la mejora continua de los funcionarios a través de incentivos, la separación del servicio del control, el fortalecimiento de las relaciones de los funcionarios, la evaluación y análisis de resultados y procesos como la retroalimentación. (Chica, 2011)

Sumado al enfoque de creación de valor público, este paradigma cobija el enfoque de gestión por procesos. Los procesos están compuestos por múltiples actividades, denominadas tareas operaciones. Para conocer el funcionamiento y trabajo de estos procesos, se hace uso de la medición por indicadores operacionales, de gestión y de resultados. “se orientan desde los fines organizacionales y se basan en determinaciones cuantitativas y cualitativas de impactos sobre ambientes y/o poblaciones estructuradas, así como en la satisfacción ciudadana”. (Chica, 2011, p.65)

Finalmente, el enfoque de gestión para resultados, producto de las reformas de segunda generación que surgieron como respuesta ante las crecientes desigualdades entre países producto de las reformas de primera generación, prioriza los impactos de los resultados en la satisfacción de las poblaciones objetivo.

Este modelo sostiene que la función básica del Estado debe estar orientada al desarrollo político social. Igualmente, este modelo implica que el Estado debe estar orientado a resultados lo que implica, según el Banco Mundial, citado por Chica (2011), un rediseño institucional, el aumento de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, la transparencia en la actuación administrativa, procesos de rendición de cuentas y medición de resultados.

Según Chica, la gestión para resultados “incorpora en la creación de valor público, una cadena orienta hacia resultados de insumos, medios y fines que se expresan en indicadores operacionales (insumos), indicadores de gestión (medios) e indicadores de resultados (fines)” (p.67). Estas mediciones son vitales para comprender los impactos de los resultados frente a la satisfacción de

necesidades sociales o solución de sus problemas. Séase, una situación de inestabilidad económica, pobreza, o, para objeto de la presente investigación, el establecimiento de una paz estable y duradera.

La gestión pública parece estar bastante ligada a las formas de organizar los insumos, medios y fines que hacen parte de ella, para que los procesos tengan una mayor organización y la construcción de resultados que generen valor público. Por lo tanto, es menester indagar sobre el concepto de sistemas y su respectiva teoría.

Para comprender la teoría de sistemas, debemos remitirnos a Luhmann. A mediados del siglo XX, este sociólogo alemán teorizó sobre la sociedad como un sistema de comunicación y no de individuos. En este orden de ideas, un sistema se compone de comunicación y la capacidad que éste tenga de mantener la comunicación va a determinar su durabilidad en el tiempo. (Urteaga, 2009)

Por otro lado, Ludwig Von Bertalanffy teorizó sobre los sistemas a mediados del siglo XX, describiéndolos como un modelo de organización conformados por un todo, múltiples elementos y los conjuntos de relaciones entre ellos. “Se reconoce al sistema como un todo y no cómo la suma de partes individuales y en donde pesa (...) las interrelaciones entre ellos, ya que las acciones de unos afectan el comportamiento de los otros, y del sistema completo”. (Peralta, 2016, p.127)

Entender los sistemas de esta manera contrasta sobremanera con una percepción rígida de los mismos. Mario Weissbluth (2008) sostiene percibir a las organizaciones como máquinas con

procesos y reglas rígidas, sumado a una estructura jerarquizada, es una percepción que se aleja del hecho de que las organizaciones tienden a auto organizarse y, en consecuencia, pueden alejarse de las normas establecidas para su funcionamiento. No obstante, no se debe dejar lado el control de las organizaciones, ya que la ausencia de controles y normas pueden generar procesos indeseados, como la corrupción.

Para comprender el funcionamiento de las organizaciones, la teoría de sistemas resulta bastante útil, toda vez que no enfatiza en una separación de sus componentes -que puede generar pérdidas de información, como la forma en que interactúan múltiples componentes-, sino que sitúa a la organización y sus partes en el entorno que interactúa y qué rol ejecuta en él. Según Waissbluth (2008) separar el todo entre sus partes es una práctica común, tanto en academias de gestión como en las estrategias que se diseñen para intervenir estos sistemas. Esto se traduce en un riesgo de que las partes separadas no vuelvan a interactuar de la misma manera.

El análisis separatista de las partes de un sistema puede llevar a la problemática de generar soluciones universales que pretenden ser aplicadas a todas las organizaciones, que, a fin de cuentas, no existen. Toda vez que “las soluciones verdaderas en sistemas complejos requieren de una multiplicidad de herramientas, usadas y adaptadas con mucho sentido común, en el momento y con la secuencia correcta” (Waissbluth, 2008, p.6). De este modo, los sistemas complejos requieren ser analizados detalladamente y no de manera fragmentada, ya que las visiones miopes de los sistemas complejos llevarán a que se desarrollen soluciones superficiales, atendiendo la punta del iceberg del problema que atraviese el sistema.

Por lo tanto, la síntesis, entendida como la suma de varios elementos para producir un nuevo resultado, con base en la identificación de información relevante. La síntesis puede apoyarse en procesos de análisis y puede producir la construcción de organizaciones unificadas, resolución de conflictos, sistemas de integración, entre otros. Esto implica la toma de decisiones en un escenario de incertidumbre para que los sistemas funcionen de manera eficiente y se evite el fenómeno de la insularidad en el sector público. (Waissbluth, 2008)

Entiéndase por fenómeno de insularidad como una tendencia a que se desarrollen un tipo de islas aisladas dentro de organizaciones o sistemas del sector público “con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes” (Waissbluth, 2008, p.17).

La insularidad puede combatirse de múltiples formas, como el establecimiento de prácticas de coordinación, que se puede dar a través de instancias con agendas claras y precisas para que se constituyan como un espacio de acuerdos para desarrollar articulaciones y no en un escenario donde se dan reuniones matutinas que no llegan a nada concreto (Waissbluth, 2008)

En este orden de ideas, se puede entender el sistema como un conjunto de elementos cuyos relacionamientos complejos se constituyen como procesos que dan resultados como, en el caso del sector público, bienes y servicios, que pueden configurarse como el propósito de dichos sistemas. Adicionalmente, deben entenderse conforme a su interacción con el entorno en el que se sitúa y el papel que juega en él.

Cabe mencionar que comunicación en los sistemas es la médula que puede garantizar un buen funcionamiento del mismos, ya que la comunicación determina la forma en que se relacionan los elementos de un sistema. Esta lectura de sistemas puede relacionarse con los TOAR que sanciona la JEP, ya que son de alta complejidad y requieren un extenso compendio de garantías.

Como se ha visto previamente, el proceso de justicia transicional en Colombia se caracteriza por la inserción del paradigma restaurativo. La justicia restaurativa es, entonces, una herramienta para sancionar a los comparecientes en la JEP y reinsertarlos a la sociedad, restaurar los lazos sociales y garantizar el goce de los derechos de las víctimas. De este modo, la restauración, que se concreta con los TOAR que son producto de sanciones propias, es de carácter integral al no limitarse al juzgamiento y castigo de los comparecientes, sino que busca reparar a las víctimas, tanto individuales como colectivas.

La reparación integral, al ser un derecho exigible al Estado en su conjunto y que implica la satisfacción de múltiples derechos, demanda de éste una gestión pública que haga todos los esfuerzos posibles para dar las condiciones requeridas para materializar la justicia restaurativa en Colombia, ya que esta se constituye como un medio para reparar.

Para lograr tal fin, el Estado debe establecer mecanismos que permitan proteger los derechos de las víctimas y adoptar políticas públicas que establezcan las condiciones de garantía y efectividad de derechos. (Leyke, Linares, Ospina, 2018) Esta obligación se evidencia en la

Constitución Política y en las normativas expuestas previamente, así que la justicia restaurativa no es ajena a la gestión pública que se concreta en las diferentes entidades del Estado, tanto del orden nacional como territorial. A razón de que “todas las entidades y las autoridades del Estado deben tener como fin la realización de la justicia social y la dignidad humana al contrarrestar las desigualdades sociales que existen, así como al ofrecer a los ciudadanos las oportunidades que les permitan desarrollar sus aptitudes y superar los apremios materiales”. (Leyke, Linares, Ospina, 2018, p.7)

Estas obligaciones del Estado pueden entenderse como esfuerzos sectoriales y apartados, pero el comprender la gestión pública para la restauración desde una suma de elementos individuales y no como un sistema, puede ser problemático y esto se evidencia en el alistamiento institucional tardío por parte del Estado para ejecutar las sanciones propias. El sistema de gestión interinstitucional requerido para los TOAR no solo debe entenderse como un conglomerado de mecanismos de comunicación, también abarca elementos como la información, el presupuesto, garantías de seguridad y habitabilidad, la planeación, ejecución y seguimiento.

Entender estos elementos de manera apartada y sin tener en cuenta la interrelación entre ellos puede traducirse en un sistema frágil, con una oferta institucional que no le sirve a la JEP, una gestión pública que no da las herramientas propicias ni hace los esfuerzos necesarios para llevar a cabo la justicia restaurativa y, en consecuencia, fallar en la reparación integral a las víctimas y la consolidación de la paz.

Ante el conjunto de contenidos de las sanciones propias y las garantías que deben suplirse para que puedan llevarse a cabo, la JEP se enfrenta a un gran desafío para generar las condiciones que permitan la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los TOAR. En definitiva, es una labor que la Jurisdicción no puede realizar de manera aislada, sino que requiere del aporte de múltiples entidades del Estado para poner en marcha esas sanciones de carácter restaurativo.

Este trabajo colaborativo que debe darse está sustentado, incluso, en múltiples leyes, donde se contempla que la reparación integral a las víctimas y la satisfacción de sus derechos demanda que las entidades públicas trabajen de manera armónica. En este caso, los TOAR, al tratarse de medidas que buscan restaurar y reparar a las víctimas, no son una excepción para el Estado y requieren que éste trabaje de manera conjunta con la JEP.

En este entendido, se requiere de una gestión pública para resultados, que sea capaz de generar valor público por medio de procesos y procedimientos enfocados al desarrollo social y a generar, como resultado, la reparación a las víctimas. Un sistema de gestión pública, cuyo funcionamiento pueda entenderse como un todo, como un conjunto de componentes que deben trabajar en una comunicación y coordinación eficiente para lograr la reparación integral.

Objetivos

Objetivo General

Proponer un sistema de gestión interinstitucional para la ejecución de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador restaurador -TOAR- que sancione la Jurisdicción Especial para la Paz.

Objetivos Específicos

1. Conocer el estado actual del sistema de gestión interinstitucional para la ejecución de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador restaurados -TOAR- que sanciona la Jurisdicción Especial para la Paz.
2. Identificar las necesidades del sistema de gestión interinstitucional para la ejecución de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador restaurados -TOAR- producto de las sanciones propias que emita la Jurisdicción Especial para la Paz.
3. Generar una propuesta de un sistema de gestión interinstitucional para la ejecución de los TOAR producto de las sanciones propias que emita la Jurisdicción Especial para la Paz.

Aspectos Metodológicos

La presente investigación es de carácter cualitativo, exploratorio y descriptivo. Para su elaboración se realizará un análisis de fuentes primarias, correspondientes el CONPES 4094 de 2022, las audiencias que ha tenido la JEP con diferentes entidades del Gobierno Nacional para identificar la oferta institucional existente y los esfuerzos que se han realizado para generar la articulación interinstitucional.

Posteriormente, se realizará una indagación sobre las herramientas actuales que tiene la JEP para la planeación, ejecución y seguimiento de los TOAR que son producto de las sanciones propias.

Se hará una indagación sobre los procesos de ejecución de los TOAR anticipados, con el fin de identificar los principales desafíos que han tenido estos procesos y si la articulación interinstitucional podría subsanarlos. Esta indagación se hará por medio del desarrollo de entrevistas y visitas a los espacios donde se desarrollan TOAR anticipados, en el marco de la ruta TOAR de Bogotá.

Finalmente, con base en la información recolectada, se espera proponer las bases de un sistema de gestión que atienda las necesidades identificadas durante la investigación y proporcionar los resultados a las entidades públicas pertinentes.

CAPÍTULO 2: DIAGNÓSTICO DE LOS TOAR Y LOS AVANCES EN EL SISTEMA DE GESTIÓN

Diagnóstico de trabajos, obras y actividades con contenido reparador -restaurador

Los TOAR, como se explicará a continuación, tienen diferentes orígenes y características, pero unos elementos comunes. Los TOAR pueden abordar múltiples labores, por lo que el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019 establece un listado abierto y no-taxativo de tipos de TOAR, diseñado conforme al cumplimiento de los puntos 1. Reforma rural integral; 2. Participación política y 4. Solución al problema de drogas ilícitas del Acuerdo Final (Jurisdicción Especial para la paz, 2019). Los comparecientes podrán participar o realizar un TOAR como los expuestos a continuación:

Tabla

1:

Listado abierto y no taxativo de tipos de TOAR del artículo 141 de la Ley 1957 de 2019.

Programas en zonas rurales	Programas en zonas urbanas	Programas de limpieza y erradicación de restos explosivos de guerra, municiones sin explotar y minas antipersonales.
----------------------------	----------------------------	--

<p>1) Reparación efectiva para los campesinos desplazados.</p> <p>2) Protección medio ambiental de zonas de reserva.</p> <p>3) Construcción y reparación de infraestructuras como escuelas, centros comunitarios, carreteras, centros de salud, viviendas, etc.</p> <p>4) Desarrollo rural.</p> <p>5) Eliminación de residuos en las zonas necesitadas de ello.</p> <p>6) Mejora de la electrificación y conectividad en comunicaciones de las zonas agrícolas.</p> <p>7) Sustitución de cultivos de uso lícito.</p> <p>8) Recuperación ambiental de las áreas afectadas por cultivos de uso ilícito.</p> <p>9) Construcción y mejora de las infraestructuras viales necesarias para la comercialización de productos agrícolas de zonas de sustitución de cultivos de uso ilícito.</p> <p>10) Alfabetización y capacitación en diferentes temas escolares.</p>	<p>1) Programas de construcción y reparación de infraestructuras como escuelas, vías públicas, centros de salud, viviendas, etc.</p> <p>2) Desarrollo urbano.</p> <p>3) Acceso al agua potable y construcción de redes y sistemas de saneamiento.</p> <p>4) Capacitación en diferentes temas escolares, como la alfabetización.</p>	<p>1) Limpieza y erradicación de restos explosivos de guerra y municiones sin explotar.</p> <p>2) limpieza y erradicación de Minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados.</p>
---	---	---

Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida del artículo 144 de la Ley 1957 de 2019.

Es menester resaltar que los TOAR son realizados por sujetos sobre los cuales la JEP tiene competencia. Es decir, los excombatientes de las FARC-EP, integrantes o exintegrantes de la fuerza pública que hayan cometido delitos en el marco del conflicto, agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública y terceros hagan reconocimiento de verdad y responsabilidad. Al ser parte de la sanción que se les impone, los TOAR se constituyen como una herramienta para que los comparecientes tengan una solución definitiva de su situación jurídica.

Frente a las actuaciones que dan origen a los TOAR, se aclara que éstos pueden darse en distintos momentos procesales. Según la JEP (2019), se pueden dar en momentos de:

contribución a los derechos de las víctimas dentro del régimen de condicionalidad que es exigible a toda persona que se encuentra dentro del SIVJRNR; de manera previa a la imposición de la sanción, con el fin de ser considerados por los jueces para efectos de reducción de la sanción, previa solicitud por parte del compareciente; o bien, como consecuencia de la imposición de las sanciones propias. (p.8)

El régimen de condicionalidad se compone de las obligaciones de aportar verdad plena, garantizar la no repetición y contribuir a la reparación de las víctimas. Los TOAR como acciones para cumplir el régimen de condicionalidad son producto de las decisiones discrecionales que tomen las salas o secciones facultadas. Tras su ejecución, estos serán valorados por la SeRVR para evaluar si se tendrán en cuenta como TOAR anticipados para efecto de generar un descuento de la sanción propia.

Por otro lado, los TOAR anticipados pueden darse como iniciativas voluntarias de los comparecientes. Éstos pueden significar una posible reducción de la sanción propia, siempre y cuando cumplan, principalmente, con el impacto reparador-restaurador. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019)

Finalmente, los TOAR como consecuencia de la imposición de las sanciones propias, pueden ser formulados por los comparecientes⁶. En caso de que éstos no presenten un proyecto ante la SRVR, ésta tiene la facultad de diseñarlo. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019)

El siguiente cuadro muestra en detalle el proceso a seguir para cada tipo de TOAR, con el fin de esclarecer sus diferencias:

Tabla

2:

Aspectos específicos de TOAR anticipados y TOAR como consecuencia de la imposición de una sanción propia.

Aspectos específicos de TOAR como consecuencia de la imposición de sanción propia.	Aspectos Específicos de TOAR anticipados
1. Debe establecer de mecanismos de consulta a las víctimas o a las autoridades de pueblos étnicos. Estos mecanismos deben ser previos a la ejecución del proyecto de sanción.	1. Los comparecientes interesados o la SRVR deben solicitar a la Secretaría Ejecutiva de la JEP la certificación de los TOAR anticipados.

⁶ Según la JEP (2019), en caso de ser diseñado por los comparecientes, éstos deberán presentar el proyecto ante la SRVR, el cual puede ser individual o colectivo. En la presentación a la Sala, éste debe especificar varios componentes del proyecto, como obligaciones, objetivos, horarios de trabajo, lugar de ejecución, participantes, zona de residencia, entre otros.

<p>2. El proyecto debe ser aprobado por la SRVR y ser incluido en la resolución de conclusiones enviada a la SeRVR</p> <p>3. La SeRVR debe evaluar la correspondencia entre conductas, responsabilidades y sanciones. Adicionalmente, debe hacer una evaluación del cumplimiento del régimen de condicionalidad, determinar condiciones de participación política por parte de los comparecientes y su compatibilidad con las sanciones propias.</p> <p>Cabe aclarar que la SeRVR tiene plena autonomía para aprobar, modificar o devolver el proyecto de sanción presentado en la resolución de conclusiones.</p> <p>Además, la SeRVR también debe realizar la supervisión y cumplimiento de las sanciones propias, por medio del establecimiento del sistema de monitoreo y verificación de las sanciones propias. Este sistema se compone de acciones administrativas encaminadas a la recolección de información que dé cuenta del cumplimiento de las sanciones propias. Otro rasgo de este monitoreo es la verificación judicial de restricción de derechos y libertades y verificación de sanciones propias.</p> <p>Se debe agregar que la SeRVR dispone de medidas para garantizar la participación de las víctimas.</p>	<p>Para acreditar un TOAR anticipado, se tendrá en cuenta cualquier medio de prueba válido en derecho, en el marco del principio de libertad probatoria. Es decir, se tendrán en cuenta evidencias como entrevistas, planos, estudios topográficos, fotografías, entre otros.</p> <p>En caso de que el compareciente sea el solicitante de certificación, se deberá informarle a la SRVR y la SeRVR que éste fue certificado para que se tenga en cuenta en la aprobación del proyecto de sanción propia o para la imposición de la sanción.</p> <p>2. En el marco de los macro casos, la SRVR analizará el contenido reparador-restaurador. Posteriormente, la SeRVR hará este mismo análisis a la hora de imponer la sanción y establecer si el TOAR anticipado puede generar la reducción de esta.</p> <p>3. Frente a la libertad personal de los comparecientes, se aclara que un TOAR anticipado puede ser realizado estando, o no restringido de libertad. Siempre y cuando se garantice el impacto reparador-restaurador, la consulta previa a las víctimas, el desarrollo de un informe del lugar donde se encuentra o se encontraba ubicado el compareciente y que el TOAR anticipado haya sido verificado y certificado por la Secretaría Ejecutiva de la JEP.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en el documento “Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador”

Ahora, conviene subrayar que, sin importar el origen del TOAR, todos deben cumplir los siguientes elementos, tanto en su proceso de formulación como en su ejecución:

- Los comparecientes que deben realizar los TOAR deben participar personalmente.
- Si bien el listado establecido en el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019 no es cerrado, el Tribunal para la Paz tiene la facultad de valorar otras acciones o actividades, siempre y cuando sean compatibles con el listado.
- Permitan la aplicación de enfoques territoriales y diferenciales.
- Deben tener un carácter reparador-restaurador.
- Deben dar garantías de participación a las víctimas en múltiples momentos del desarrollo de actos tempranos de reconocimiento de verdad, audiencias de reconocimiento de verdad, definición de proyectos a cargo de los comparecientes y ante el Tribunal de Paz, antes o durante la audiencia de verificación.
- Deben dar garantías de vida digna y seguridad a los comparecientes
- Deben ser certificados por parte de la Secretaría Ejecutiva de la JEP. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

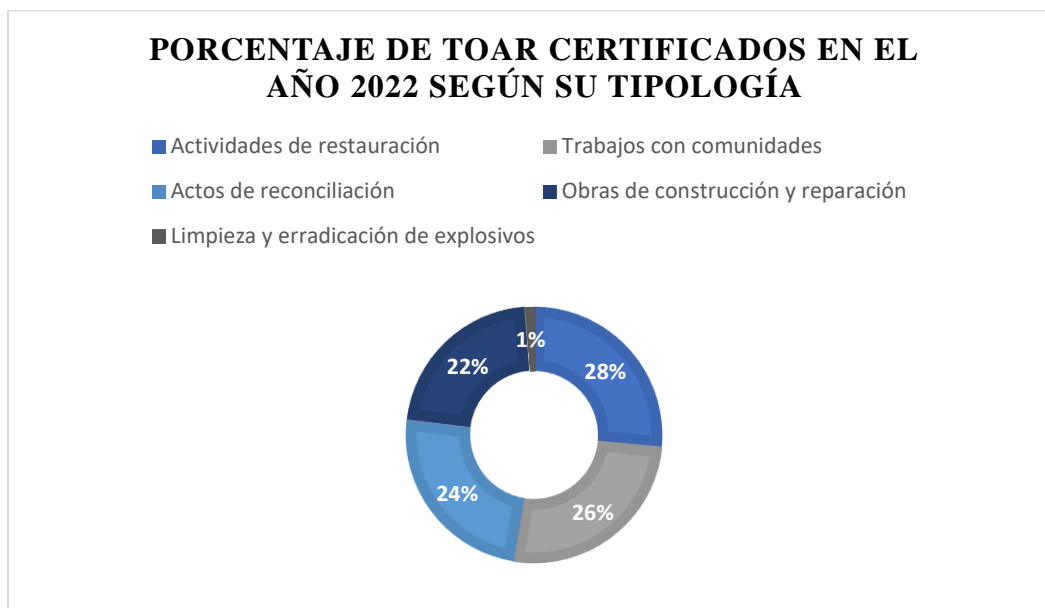
A pesar de que los TOAR como producto de sanciones propias aún no se han llevado a cabo, si se han desarrollado varios TOAR anticipados. A corte del mes de noviembre del 2022, la Secretaría Ejecutiva de la JEP certificó 173 TOAR, que han contado con la participación de 2453 comparecientes, aproximadamente. Estos TOAR se han llevado a cabo en 17 de los 32 departamentos del país y en 55 municipios, siendo la mayoría municipios PDET. (PNUD, 2022)

Las temáticas de estos TOAR han sido actividades de restauración; trabajos con las comunidades víctimas; actividades de reconciliación; obras de reparación y construcción de infraestructura vial; y limpieza y erradicación de restos de explosivos de guerra, municiones sin explotar y minas antipersonales. (PNUD, 2022)

Figura

2:

porcentaje de trabajos, obras y actividades con contenido reparador restaurador certificados en el 2022.



Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en el artículo “¿Qué son los TOAR y por qué son necesarios para avanzar en la reparación y la reconciliación?” del PNUD.

Estos TOAR se han desarrollado con el apoyo de las entidades territoriales de los municipios donde han sido ejecutados, sumado a los esfuerzos de asociaciones, organizaciones internacionales y entidades públicas. Sin embargo, dentro de estos TOAR que se han adelantado a nivel nacional, se destacan los procesos desarrollados en Bogotá, enmarcados en la Ruta TOAR para Bogotá – Región.

Esta Ruta es una experiencia de proyectos reparadores y restaurativos, de la cual se pueden inferir los obstáculos a futuro para el desarrollo de los TOAR que sancione la JEP. Esta Ruta es una iniciativa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, enmarcada en sus intereses de “apoyar la implementación del Acuerdo de Paz (...) y adelantar políticas tendientes a la paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización buscando hacer de la ciudad un epicentro de paz” (Sánchez, 2022, p.8). De este modo, la Ruta se consolidó como la primera construida con una entidad del orden territorial, que puede ser un referente para llevar a cabo otros TOAR en diferentes regiones del país.

Para el desarrollo de esta Ruta, la Alta Consejería para la Paz, Víctimas y Reconciliación - ACPVR- desarrolló un convenio interadministrativo con la JEP, lo que permitió que ambas entidades trabajaran en conjunto para la implementación de lo establecido en el punto cinco del Acuerdo Final. Asimismo, se unió la OEI y la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia como acompañantes en la Ruta. (Sánchez, 2022)

No obstante, el rol de la JEP y la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia no fue muy determinante, ya que las entidades le dieron seguimiento al proceso, pero no aportaron profesionales ni están aportando en la financiación de la Ruta.⁷

Sumado a este convenio, la ACPVR fue respaldada por una consultoría de la Corporación Vivamos Humanos, que apoyó el diseño, estructuración y mecanismos necesarios para materializar la Ruta. Igualmente, la ACPVR, como producto de su propia gestión, logró que la ruta fuera respaldada con el apoyo de la “Secretaría Distrital de Salud, la Universidad Distrital, la Secretaría de Integración Social y la organización de cooperación internacional sueca We Effect”. (Sánchez, 2022, p.11) Toda la Ruta se dio por iniciativa de la ACPRVR y ha sido la que ha convocado a la institucionalidad a participar en el proceso, ya que la única entidad que se ha acercado voluntariamente ha sido la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

La Universidad Distrital ha participado dando acompañamiento al proceso desde el entorno académico. Han dispuesto de estudiantes para dar aportes y hacer el seguimiento desde el entorno académico a los procesos restaurativos y los proyectos que los comparecientes pretenden desarrollar. Con este propósito, la Universidad ha realizado, por ejemplo, asesorías a los proyectos propuestos, analizando su viabilidad y proponiendo mejoras, en caso de que fuera necesario.

⁷ La información descrita fue obtenida por medio de una entrevista con Jesús David Sánchez Pérez, autor del artículo “De la teoría a la implementación. Experiencias en materia de justicia restaurativa enmarcada en la JEP desde el caso de la Ruta TOAR de Bogotá-región”, producto de la experiencia de campo del autor como consultor en el proceso de estructuración de proyectos de la Ruta.

Durante la implementación de la ruta, se trabajó con ambas poblaciones (víctimas y comparecientes) de manera separada. Estos trabajos incluyeron “jornadas de acompañamiento y preparación psicosocial, condujeron al encuentro dialógico en donde ambas partes se reunieron y ratificaron las líneas de trabajo y componentes del proyecto piloto TOAR”. (Sánchez, 2022, p.10)

En el proceso han participado 82 comparecientes firmantes del Acuerdo Final y 24 representantes de organizaciones de víctimas. Se dieron 19 encuentros entre estas dos poblaciones para formular un proyecto piloto TOAR de forma participativa en la localidad de Usme. Según Sánchez (2022), este proceso se enmarca en una construcción de política pública de abajo hacia arriba, donde la institucionalidad manifiesta su voluntad de estructuración y da lineamientos, mientras que las poblaciones, a través de procesos dialógicos, forman el proyecto con asesoría y acompañamiento de la institucionalidad.

Dentro de los retos metodológicos que se presentaron fueron las posturas de víctimas y comparecientes ante la institucionalidad y sus roles en el modelo de justicia restaurativa. Por un lado, las víctimas poseían un escaso nivel de conocimiento sobre la justicia restaurativa, sumado a que su credibilidad en las instituciones era baja. Esto, a razón de las constantes decepciones que han surgido tras los procesos para repararlas y las posturas contra el Acuerdo de Paz y su modelo de justicia, que han sido proliferadas constantemente⁸. (Sánchez, 2022)

⁸ Recordemos que estas opiniones y posturas contra el Acuerdo Final se han mantenido como una contante desde las negociaciones y han penetrado profundamente en la sociedad, dando como resultado, por ejemplo, el triunfo del “No” en el plebiscito sobre los Acuerdos de Paz el 2 de octubre de 2016.

Ante estas dificultades, se realizaron varias sesiones de pedagogía, atención psicosocial y acompañamiento a las víctimas en la Ruta. Con esto se logró que las víctimas comprendieran que su rol en este modelo de justicia es mucho más activo en todo el proceso judicial, ya que son protagonistas en todos los momentos procesales y también son proponentes de medidas reparadoras y restaurativas. (Sánchez, 2022)

Por otro lado, los comparecientes, al igual que las víctimas, requerían de un acercamiento a la justicia restaurativa y la desconfianza en las entidades públicas era persistente. En su caso particular, por los procesos de reincorporación, el acompañamiento por parte del Estado en los mismos y la incertidumbre ante las garantías de seguridad para los firmantes. Sin embargo, ante estos escepticismos se antepuso el interés de los comparecientes sobre los aportes a su reincorporación integral en la ruta TOAR Bogotá – región. (Sánchez, 2022)

El acercamiento de los comparecientes a las comunidades que se ha dado con esta ruta permitió que se integraran a ellas. Adicionalmente, su percepción sobre las instituciones cambió, ya que “pasaron de ver en la institucionalidad acompañante una talanquera hacia sus proyectos, a ser un apoyo relevante sobre el cual podían confiar para adelantar trabajos y acciones reparadoras y restaurativas que les permitiesen reconciliarse con la sociedad, las víctimas y aportar a la reconstrucción del tejido social” (Sánchez, 2022, p.15). Las fases de los proyectos que se dan en la Ruta son las siguientes:

Tabla**3:***Fases de los proyectos enmarcados en la Ruta TOAR para Bogotá-región.⁹*

Fase uno	Sensibilización y pedagogía a los comparecientes sobre los elementos de los TOAR y la justicia restaurativa. En esta fase ha habido acompañamiento por parte de la Misión de Verificación de la ONU, la JEP y la Universidad Distrital.
Fase dos	Trabajo con las víctimas para medir sus capacidades, necesidades y consultar si están de acuerdo con los proyectos que han estructurado los comparecientes.
Fase tres	Encuentros dialógicos entre las víctimas y comparecientes, donde trabajan de manera conjunta para terminar de consolidar los proyectos.
Fase cuatro	Formulación técnica. Es una formulación de carácter técnica donde trabajan las entidades participantes de la Ruta.
Fase cinco	Socialización del proyecto a la comunidad local, nacional e internacional con líderes de incidencia. En esta fase se pretenden establecer alianzas con múltiples entidades para asegurar las fuentes de financiación de los proyectos. Este es un punto que genera incertidumbre en la ruta, ya que la JEP no financiaría en su totalidad los TOAR, por lo que se requiere buscar y asegurar fuentes de financiación, ya que el Acuerdo Final no las define.
Fase seis	Implementación del proyecto.

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida del artículo “De la teoría a la implementación. Experiencias en materia de justicia restaurativa enmarcada en la JEP desde el caso de la Ruta TOAR de Bogotá-región”, escrito por Jesús David Sánchez Pérez, y por medio de una entrevista con el autor.

La ruta TOAR Bogotá-región de Usme cuenta con las siguientes líneas de trabajo, desarrolladas en la zona rural y urbana de Usme:

⁹ La información descrita fue obtenida por medio de una entrevista con Jesús David Sánchez Pérez, autor del artículo “De la teoría a la implementación. Experiencias en materia de justicia restaurativa enmarcada en la JEP desde el caso de la Ruta TOAR de Bogotá-región”, producto de la experiencia de campo del autor como consultor en el proceso de estructuración de proyectos de la Ruta.

1. Agroecología: En esta línea se desarrolla la Granja Agroecológica en Usme rural, un espacio para que víctimas y comparecientes desarrollen iniciativas de cultivos, proyectos productivos y recuperación del medio ambiente. Con esta línea se da espacio de retorno a la vocación agrícola de los participantes en sus proyectos de vida, junto a sus saberes ancestrales y actividades. Esta línea de trabajo se plantea de manera sostenible con el medio ambiente, ya que éste también es un sujeto de victimización. (Sánchez, 2022)

2. Teatro comunitario: Esta línea es un espacio de memoria y reconciliación a través del arte, con el apoyo de profesionales en artes plásticas, gráficas y escénicas para que los participantes se expresen. Así, cada relato que se produce ya sea de víctimas o comparecientes, son historias donde se encuentran efectos sanadores. (Sánchez, 2022) En esta línea se ha producido una obra de teatro, donde los participantes aspiran que pueda ser expuesta a la comunidad internacional.

3. Recreación y deporte: Con esta línea se busca fortalecer las escuelas de recreación y deporte en la localidad de Usme lideradas por representantes de víctimas. El deporte se percibe como un espacio de reconciliación que pretende integrar a comparecientes, las víctimas de la mesa local de participación de Usme y de otras mesas de localidades cercanas. (Sánchez, 2022) Por otro lado, también se busca con esta línea haya un mejor aprovechamiento del tiempo libre y procesos de confección de uniformes y utilería deportiva. (Sánchez, 2022)

4. Salud con enfoque diferencial: Esta línea contempla estrategias de capacitaciones en primeros auxilios, gestión del riesgo y salud mental a víctimas, comparecientes y a la comunidad como herramientas para la mitigación de riesgos. Estos trabajos pueden ser alimentados por la vocación de servicio de víctimas y comparecientes. (Sánchez, 2022)

Actualmente, de las cuatro líneas de esta Ruta TOAR, continúan tres. La línea de salud no prosperó, a razón de que los comparecientes participantes de la Ruta en Usme tienen un mayor interés en las otras tres líneas de trabajo. Cabe aclarar que estas líneas no fueron diseñadas en un principio por las entidades participantes de la Ruta TOAR, sino que ya habían sido planteados por la Asociación de Construcción Colectiva Unidad y Transformación -ASOCUNT-, una Asociación de firmantes y víctimas del conflicto.

Sumado a los proyectos que se desarrollan en Usme, la ACPRVR adelanta el establecimiento de otras rutas en las localidades de Ciudad Bolívar -donde trabajan en conjunto 9 firmantes del Acuerdo Final y 15 miembros de la Fuerza Pública- y Kennedy. Sus alcaldías locales han estado más involucradas en la Ruta y han aportado en la financiación de los proyectos. La Alcaldía Local de Ciudad Bolívar se articuló con la ACPRVR y destinó, aproximadamente, 280 millones para su implementación.

No obstante, las fuentes de financiación siguen sin ser claras. El Acuerdo Final no estableció fuentes de financiación precisas, lo que las constituye como una especial preocupación para desarrollar las sanciones propias. Una muestra de ello son los proyectos que se buscan establecer en la Ruta TOAR para Ciudad Bolívar y Kennedy. Si bien, las alcaldías locales han destinado

recursos para la Ruta, se tiene la expectativa que los proyectos enmarcados en la Ruta duren de uno a dos años.

Así, se evidencia que la voluntad política, tanto del Gobierno Nacional como de las autoridades territoriales, son un determinante clave para la planeación y ejecución de los TOAR. Vale la pena recordar que la Ruta TOAR pudo establecerse por la voluntad e iniciativa de la ACPRVR. De este modo, según Sánchez (2022), la voluntad política puede generar incertidumbre ante las posibles fuentes de financiación, el despliegue de la oferta institucional necesaria y las estrategias de articulación para que se puedan llevar a cabo los TOAR.

Otro reto es el establecimiento de métodos cualitativos para determinar el nivel de satisfacción de las víctimas y evaluar si el proceso restaurativo generó los resultados esperados o no. En este sentido, se requiere que se haga un aporte académico para determinar “instrumentos de medición cualitativos y multidimensionales para la contribución (...) en materia de niveles mínimos y óptimos de satisfacción a las víctimas, las comunidades y la sociedad”. (Sánchez, 2022, p.23)

A parte de las experiencias expuestas anteriormente, la JEP está estructurando cuatro proyectos piloto de TOAR en compañía con organizaciones de la sociedad civil, mediante recursos del Fondo Multidonante administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Según la JEP, los cuatro proyectos piloto son: Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA); Propuesta de Reserva Ambiental Sociocultural del Pueblo Awá del Resguardo de Tortugaña-Telembí (Proyecto Restaurativo en el marco del Macro Caso 002); Proyecto Ambiental

el Reverdecer de Sumapaz y Bogotá; y Proyecto de Memorialización (Proyecto en el marco del Macro Caso 03). Estos cuatro proyectos contemplan un componente de consulta con las víctimas.¹⁰

Adicionalmente, la JEP ha realizado jornadas exploratorias para identificar iniciativas restaurativas con organizaciones que trabajan asuntos étnicos y de género en el marco de los Macro Casos 05 y 07, con el apoyo técnico del Fondo Global de Sobrevivientes y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.¹¹

Si bien se tienen estas experiencias de los TOAR que han sido certificados por la Secretaría Ejecutiva, vale la pena recordar que los TOAR producto de sanciones propias tienen más requerimientos que los que se han desarrollado a nivel nacional. En primer lugar, los TOAR anticipados no requieren de una restricción efectiva de derechos y libertades para ser certificados, por lo tanto, no se han desarrollado procesos que limiten la movilidad de los comparecientes. Estas restricciones si son necesarias en los TOAR que sancione la SeRVR, junto a condiciones de seguridad y habitabilidad, por lo que el cubrimiento del componente retributivo de las sanciones propias sigue generando incertidumbre, la no tener referentes.

Por otro lado, la temporalidad de los TOAR producto de sanciones propias, al ser de cinco a ocho años, requieren de una sostenibilidad financiera que no se puede comparar con los TOAR anticipados, cuya temporalidad puede ser menor a la exigida para las sanciones propias. Por eso,

¹⁰ La información descrita fue proporcionada por la JEP por medio de correos electrónicos como respuesta a las solicitudes de información que la autora realizó.

¹¹ La información descrita fue proporcionada por la JEP por medio de correos electrónicos como respuesta a las solicitudes de información que la autora realizó.

es necesario que se dé un escenario donde los planes, programas y proyectos que desarrolle el Gobierno Nacional y las entidades territoriales puedan integrar a los TOAR y así, garantizar su sostenibilidad.

Diagnóstico del Sistema de Gestión de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador - restaurador.

Para realizar los arreglos institucionales necesarios para la implementación de sanciones propias, se ha desarrollado el CONPES 4094 de 2022, que ha establecido bases importantes para la articulación interinstitucional. El CONPES fue desarrollado para implementar el arreglo institucional del Estado que fuere necesario, para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación que deban realizar los comparecientes. (CONPES, 2022)

El establecimiento de mecanismos de articulación, según el CONPES, contribuyen a identificar “los problemas de implementación desde diferentes perspectivas institucionales, quiénes son los responsables de tomar las decisiones, cuál sería la solución óptima, y facilitaría el seguimiento permanente de las condiciones institucionales y materiales” (CONPES, 2022, p.30).

Además, debe facilitar el intercambio de información entre entidades, la toma de decisiones y la planeación de las sanciones propias. Por lo tanto, el CONPES identifica que hay posibles

escenarios de mejora en los “mecanismos de coordinación, instancias, organismos y rutas, que permitan articular el trabajo entre las funciones de administración de justicia transicional, reincorporación, reintegración, y reparación integral de las víctimas y las entidades del Gobierno nacional”. (CONPES, 2022, p.31)

Sin embargo, el CONPES menciona un conjunto de obstáculos para que se lleve a cabo la articulación. En primer lugar, no hay un marco normativo o política pública que establezca instancias formales para facilitar la consolidación de acuerdos institucionales, que sean “extensibles a las partes en el marco de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación” (CONPES, 2022, p.31).

Si bien, la Ley Estatutaria de la JEP es el principal referente, esta Ley no describe de manera expresa y detallada compromisos, “labores, roles, funciones ni responsabilidades para las entidades gubernamentales asociadas al cumplimiento de estas actividades”. (CONPES, 2022, p.32) Conviene precisar que este vacío compromete tanto mecanismos administrativos, operativos, presupuestales, como las condiciones de viabilidad y sostenibilidad para el cumplimiento de las sanciones propias. (CONPES, 2022)

Según el CONPES, la viabilidad hace referencia a condiciones como “alojamiento, alimentación, salud, transporte, seguridad, riesgos ocasionados en la ejecución de dichas sanciones y medidas; y la sostenibilidad (...) a los rubros y disponibilidad presupuestal” (CONPES, 2022, p.38). Ahora bien, la viabilidad y la sostenibilidad pueden relacionarse con las condiciones de

habitabilidad y dignidad con las que deben contar las sanciones, según la Ley Estatutaria de la JEP. Sin embargo, ésta no indica cuáles podrían ser las entidades competentes para garantizar dichas condiciones. (CONPES, 2022)

El CONPRES también menciona que, si bien la JEP en el 2020 emitió lineamientos frente a las sanciones propias y medidas de contribución, éstos fueron muy generales ante la gestión necesaria para desarrollar el componente reparador y no se establecen criterios específicos. En consecuencia, no es posible identificar la oferta de cada sector ni articularla para generar un modelo de sanciones propias ni medidas de contribución a la reparación. Por ende, la identificación de planes, programas y proyectos que podrían ser útiles para la implementación de sanciones propias es parcial. (CONPES, 2022)

Vale decir que el CONPES expone la necesidad de tener una oferta gubernamental e institucional adecuada para implementar las sanciones propias, conforme al Acuerdo Final y la normatividad relacionada. Esta oferta de planes, programas y proyectos diseñados por el Gobierno Nacional puede verse muy reducida, ya que, en su mayoría, no contemplan los elementos de las sanciones propias. “En efecto, la formulación y ejecución de la referida oferta gubernamental no está adecuada a los requisitos de las sanciones propias ni a los de las medidas de contribución a la reparación” (CONPES, 2022, p.47). Por lo tanto, la oferta gubernamental no responde a lo necesario para desarrollar los TOAR.

A la par, la falta de arreglo institucional del Estado trae consigo que no haya una definición de las competencias institucionales de la Rama Ejecutiva para la implementación de las sanciones propias, específicamente en su componente retributivo. Conviene precisar que la definición de competencias hace referencia a instrumentos de “planeación, gestión y normativos que permiten el accionar de las diferentes entidades de la Rama Ejecutiva (...). De igual manera (...), ninguna entidad tiene asignada la competencia integral para la ejecución concurrente de los componentes del sistema, es decir, el restaurador, reparador y retributivo” (CONPES, 2022, p.37). De este modo, la desconexión entre las sanciones propias y los planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional, ocasionan que no haya lineamientos conjuntos para el desarrollo de las sanciones.

La indeterminación de rutas y competencias específicas puede generar, según el CONPES, un escenario de debilitamiento institucional, reprocesos, sobrecostos y esfuerzos dispersos, no coincidentes e infructuosos. El CONPES describe que un escenario institucional inadecuado y sin un esquema de coordinación operativo puede limitar las posibilidades de ejecución e implementación de las decisiones que tome la JEP. Lo que se constituye en un riesgo para el cumplimiento de los objetivos misionales de esta jurisdicción, del Gobierno Nacional y la realización de los objetivos del SIVJNR. (CONPES, 2022)

Adicionalmente, el no funcionamiento del SIVJNR, el no cumplimiento de dichos objetivos ni el correcto funcionamiento del sistema, puede vulnerar los derechos de las víctimas, generar escenarios de impunidad (poniendo en riesgo el cumplimiento de los compromisos

internacionales que ha adquirido Colombia) y que se obstruya la reconstrucción del tejido social. (CONPES, 2022).

Sumado a la insuficiente articulación en las entidades públicas, también hay un vacío en la articulación con agentes interesados, séase organizaciones de víctimas y sociedad civil, o el “sector privado, países cooperantes, gobiernos locales, entre otros”. (CONPES, 2022, p.34) Al igual que en la articulación entre entidades del Gobierno Nacional y la JEP, no se han determinado espacios o rutas claras para la vinculación de estos agentes, sus funciones y la interlocución con los mismos. Esto desincentiva y obstruye su participación en las sanciones propias y medidas de contribución. Además, el CONPES resalta que no existe un marco de incentivos para el sector privado para motivar su apoyo en la implementación de sanciones propias. (CONPES, 2022)

Desincentivar la participación de agentes interesados puede implicar dificultades en la coordinación de los apoyos recibidos o, en otro caso, perderlos. Frente a las entidades territoriales, puede darse el riesgo de que las sanciones propias no se consoliden como un compromiso institucional y se vean con un carácter no vinculante. (CONPES, 2022)

En virtud del diagnóstico realizado en el CONPES, éste realizó una definición de política, cuyo objetivo general es implementar el arreglo institucional del Estado. Por otro lado, el plan de acción tiene como propósito fortalecer todos los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Nacional.

El CONPES estableció tres líneas de trabajo, que son las siguientes:

El primer objetivo consiste en fortalecer los mecanismos de articulación institucional del Estado, por medio del establecimiento de una instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP (donde se promuevan, además, estrategias de participación de agentes interesados), y una instancia de articulación entre entidades del Gobierno Nacional. (CONPES, 2022)

El segundo objetivo es la clarificación de competencias de la Rama Ejecutiva y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad. En el marco de este objetivo, se estableció el desarrollo de un diálogo con la JEP para determinar y elaborar los instrumentos normativos que resulten necesarios para implementar las sanciones propias y medidas de contribución. Adicionalmente, está la acción de elaborar protocolos para la implementación y seguimiento de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad, en el marco de la instancia de articulación ente el Gobierno Nacional y la JEP. (CONPES, 2022)

Finalmente, el tercer objetivo del CONPES consiste en implementar una oferta gubernamental adecuada, a través de la elaboración de lineamientos para identificar la oferta institucional que sea de utilidad y adecuar la oferta que sea susceptible de ajuste. También, se evaluará la creación de planes, programas y proyectos en entidades gubernamentales para la implementación de las sanciones propias y las medidas de contribución. (CONPES, 2022)

Otra acción contemplada en el tercer objetivo es la adecuación de un sistema de información, conforme a la oferta institucional identificada, para establecer rutas para la implementación. Todas estas acciones están contempladas dentro de la instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP. (CONPES, 2022)

La política tiene un periodo de implementación de cinco años y su costo de implementación indicativo es de 1852 millones de pesos. “Las entidades involucradas en su implementación priorizarán en las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos suficientes para la financiación de las acciones que se proponen en el formato PAS”. (CONPES, 2022, p.55) Cabe aclarar que los costos indicativos no contemplan un estimado de recursos para ejecución de la oferta institucional ni las condiciones de viabilidad-sostenibilidad.

Según el reporte PAS del mes de junio de 2023, los objetivos uno y dos del CONPES tienen una importancia relativa del 33%, mientras que el tercer objetivo tiene una importancia relativa del 34%. El porcentaje de cumplimiento de los objetivos con respecto a las metas finales es del 15,4%, donde el objetivo que tiene un mayor porcentaje de cumplimiento es el dos (33,33%), seguido del primer objetivo (13,33%), mientras que el tercer objetivo registra un porcentaje de cumplimiento del 0%.

Ahora, si bien el CONPES estableció mecanismos de articulación, éste mismo menciona que el documento no realiza el “proceso de identificación, adecuación e implementación de la oferta institucional en materia de sanciones propias y medidas de contribución a la reparación”

(CONPES, 2022, p.11), sino que esto será producto de las líneas estratégicas presentadas en el CONPES. Adicionalmente, el documento “no agota las condiciones requeridas para las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación” (CONPES, 2022, p.11), ya que éstas requieren de un proceso mucho más amplio de la JEP junto con la Rama Ejecutiva y otros actores interesados.

Por lo tanto, éste no abarca de manera detallada el cómo se articularán las entidades, ya que se delegan estas tareas a los participantes de las instancias, principalmente, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, cuyas funciones de liderazgo de articulación institucional ahora están a cargo de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera -en adelante, Unidad de Implementación del Acuerdo Final-, conforme a lo establecido en el Decreto 2647 de 2022.

Adicionalmente, el CONPES tampoco da solución a los sistemas de información requeridos para las sanciones propias y las medidas de contribución. Es pertinente mencionar que las entidades públicas no pueden hacer una identificación de la oferta institucional adecuada si no hay un sistema de información que permita caracterizar a la población participante. Por lo tanto, la caracterización de los participantes, a pesar de ser un punto de partida para identificar la oferta institucional, no es desarrollado a detalle en el CONPES.

Finalmente, la JEP requiere del acompañamiento de otras entidades públicas para el diseño de los TOAR, como se expondrá más adelante. Sin embargo, el CONPES no menciona procesos

de apoyo en el diseño, solo contempla la participación de las entidades del Gobierno Nacional y su relacionamiento con la JEP para apoyar la implementación de los TOAR.

Avances en la articulación interinstitucional

Actualmente se evidencian avances en la implementación de este CONPES. En primer lugar, el actual Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en su artículo 164, crea la instancia de articulación, como se mencionó previamente en el marco normativo. Esta instancia es liderada por la Unidad de Implementación del Acuerdo Final y está conformada por la Presidencia de la República, representada por dicha Unidad; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Defensa Nacional; el Ministerio de Igualdad y Equidad, o quien haga de sus partes; la Agencia de Reincorporación y la Normalización; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; la Agencia de Renovación del Territorio; la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación participará en la instancia como invitado permanente y, se podrá invitar a la instancia a las entidades que puedan o deban contribuir en el desarrollo de las sanciones propias. A la instancia concurren los representantes de jefes de las entidades o sus delegados a nivel directivo.¹²

¹² La información descrita fue proporcionada por la JEP por medio de correos electrónicos como respuesta a las solicitudes de información que la autora realizó.

En esta misma línea, desde el 17 de marzo de 2023 se han desarrollado encuentros entre el Gobierno Nacional y la JEP, para tratar puntos como los sistemas de información institucional necesarios, modelos analíticos y los campos donde se pueda dar una posible inter - operatividad a través de una mesa de trabajo sobre sistemas de información, basada en la planeación y la oferta institucional asociada a los programas y proyectos disponibles de cada entidad. ¹³

La instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP fue activada con cuatro mesas transversales de trabajo, que son: seguridad; seguridad social y habitabilidad; planeación y presupuesto; y sistemas de información. A la par, la instancia cuenta con seis mesas de oferta, referentes a: infraestructura, memoria, medio ambiente, acción integral contra minas antipersonal, búsqueda de personas dadas por desaparecidas y educación para la paz. Todas las mesas cuentan con la participación de la JEP y son lideradas por la Unidad de Implementación del Acuerdo Final. Adicionalmente, la Secretaría Técnica de las mesas la Ejerce la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia. ¹⁴

A la par, se han programado reuniones para avanzar en el cumplimiento de los objetivos fijados. Especialmente, para asegurar una ruta o sistema de información que permita ejercicios de caracterización de los comparecientes, víctimas y comunidades que recibirán las sanciones y

¹³ La información descrita fue proporcionada por la JEP por medio de correos electrónicos como respuesta a las solicitudes de información que la autora realizó.

¹⁴ La información descrita fue proporcionada por la JEP por medio de correos electrónicos como respuesta a las solicitudes de información que la autora realizó.

medidas que imponga la JEP. De este modo, la disposición de oferta institucional nueva o ajuste de la existente es un pilar para vincular a los comparecientes, caracterizar a las poblaciones (tanto víctimas como comparecientes, comunidades y agentes involucrados) y generar condiciones para desarrollar las sanciones propias o medidas de contribución a la reparación correspondientes.¹⁵

Por otro lado, la JEP ha desarrollado dos audiencias públicas preliminares para verificar las condiciones para el cumplimiento de las sanciones propias con varias entidades del Gobierno Nacional en diciembre de 2022 y febrero de 2023. El artículo 63 del reglamento de la JEP establece el desarrollo de audiencias preliminares para verificar que estén las condiciones para la imposición y el adecuado cumplimiento de responsabilidades de diversos actores con las sanciones propias. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023). La JEP ha desarrollado estas audiencias en el marco del artículo 92 literal e de la Ley 1957 de 2019, el cual reza que la SeRVR debe “verificar el cumplimiento de las condiciones de contribución, verdad y reparación antes de imponer sanciones propias, en el marco del SIVJRNR”. (Ley 1957, 2019)

En el desarrollo de dichas audiencias, la JEP creó un escenario para que las entidades públicas citadas a las audiencias presenten ante la SeRVR la preparación institucional desarrollada para imponer sanciones propias. En la audiencia del 6 de diciembre de 2022, las magistradas y magistrados de la SeRVR, junto al presidente de la JEP, realizaron una contextualización de las sanciones y sus implicaciones -en términos restaurativos, presupuestales y de articulación- a los

¹⁵ La información descrita fue proporcionada por la JEP por medio de correos electrónicos como respuesta a las solicitudes de información que la autora realizó.

representantes de las entidades públicas citadas. Adicionalmente, resaltaron que la activación de una articulación interinstitucional ente entidades estatales es prioritaria (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023). Al igual que un proceso para determinar cómo se puede articular el SIVJRNR con el SNARIV, que está compuesto por un comité ejecutivo, diez subcomités técnicos y comités territoriales de justicia transicional.

En esta primera audiencia, la JEP hizo entrega a los representantes de las entidades públicas un conjunto de preguntas y responsabilidades para tener en cuenta para el desarrollo de sanciones propias. Con estos cuestionarios, se esperaba que las entidades públicas hicieran un trabajo conjunto para resolver las inquietudes de la SeRVR y que ésta pudiera hacer un acopio de información. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

Dentro de las aclaraciones y la contextualización que se dio en esta primera audiencia, la magistratura hizo la aclaración de que el sistema restaurativo de la JEP es un arreglo institucional cuyos pilares son los siguientes:

Primer pilar: Imponer sanciones propias, determinando sus características y supervisar la construcción, diseño y ejecución de estos.

Segundo pilar: El sistema de monitoreo y verificación de sanciones propias, desarrollado junto a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Este sistema está

conformado por la SeRVR, la Secretaría Ejecutiva de la JEP y la Misión de Verificación de Naciones Unidas.¹⁶ Por sus características, puede articularse con las entidades del Gobierno Nacional que sea necesario. Para que esto sea posible, las entidades pertinentes deben hacer esfuerzos logísticos para el desarrollo de un sistema de información interinstitucional. Así, se podría facilitar el acceso y cruce de la información pertinente para la verificación.

Tercer pilar: Las obligaciones del Gobierno Nacional, toda vez que el cumplimiento de los requerimientos para realizar estas sanciones puede estar involucrando a más de veinte entidades del Gobierno. En este sentido, se requiere que los proyectos que esté adelantando el Gobierno tengan que ver con el cumplimiento del Acuerdo Final, para dar un acercamiento de estos proyectos a los TOAR. Teniendo en cuenta lo anterior, el ideal es generar un grupo pequeño de proyectos que sean acordes a los macro casos abiertos por la JEP, esto para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de estos y su sintonía con las iniciativas del Gobierno. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

La magistratura señaló que se espera que las sanciones propias se puedan articular y vincular con los planes, programas y proyectos que desarrolle el Gobierno Nacional y tengan las condiciones para realiza dicha vinculación. Es decir, que las sentencias sean cumplibles para la

¹⁶ Algunas de sus funciones son el intercambio de información entre sus tres componentes; analizar avances, prevenir dificultades y facilitar soluciones frente a la implementación de los TOAR; y articular sus acciones con entidades nacionales y territoriales, autoridades tradicionales y actores internacionales, en lo relacionado al monitoreo, ejecución e implementación de las sanciones propias. (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, 2022)

administración pública, satisfagan los derechos de las víctimas y permitan la reintegración y reincorporación de los comparecientes. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

De conformidad con lo anterior, la JEP hizo la aclaración de que se requiere de acciones de identificación de políticas, programas y proyectos que permitan integrar a los comparecientes para la realización de su sanción¹⁷. Cabe aclarar que la magistratura manifestó que se busca identificar, preferiblemente, proyectos dirigidos a población víctima del conflicto para involucrar a los comparecientes, e igualmente se den las condiciones para que las sanciones se armonicen con los procesos de reincorporación. Es por esto por lo que, según la magistratura, la oferta institucional que ha trasladado el Gobierno no sirve, ya que no tienen las condiciones o características para integrar a los comparecientes. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

En esta misma línea, los proyectos adelantados por el Gobierno Nacional que pueden ser útiles deben desarrollarse en espacios donde se pueda garantizar la seguridad de los participantes de los TOAR, e igualmente, deben ser sostenibles para tener continuidad y ser renovables. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

Frente a las garantías de habitabilidad y seguridad, la JEP mencionó que se configuran como una interrogante que no han sabido responder, ya que es necesario que las entidades públicas soporten estas garantías y no hay claridad sobre las entidades que serían responsables de esto.

¹⁷ Igualmente, las sanciones deben ser compatibles con las tradiciones étnicas y culturales de las poblaciones objetivo.

Por otro lado, la JEP comunicó a las entidades participantes sobre los trabajos conjuntos que se han desarrollado junto a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. A través de este trabajo conjunto, se creó un cuerpo de asesores y expertos en proyectos gubernamentales al interior de la JEP -la jurisdicción manifestó durante la audiencia que requiere realizar interlocuciones con equipos equivalentes en las entidades citadas-. Otro producto de este trabajo conjunto es el sistema georreferenciado y el Mecanismo de Monitoreo y Verificación de Sanciones Propias. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

Adicionalmente, la JEP mencionó durante la audiencia que se requieren de equipos de trabajo a nivel territorial que involucren a los comparecientes en los proyectos. A la fecha de la primera audiencia, según los magistrados, se estaba desarrollando un proceso de acercamiento con las entidades del orden territorial, con el fin de que la JEP haga presencia en los territorios donde se podrían realizar las sanciones propias. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

Posteriormente, en la segunda audiencia pública preliminar del 7 de febrero de 2023, las entidades citadas (veintitrés, en total) presentaron los resultados del cuestionario que les había entregado la JEP, mostrando la oferta institucional, los alistamientos y avances para el desarrollo de las sanciones propias.

Durante la exposición de respuestas al cuestionario, se evidenció también, que algunas entidades públicas tenían un mayor alistamiento y oferta institucional en comparación con otras. Hubo varias entidades que mencionaron su misionalidad, sus funciones y, expusieron los planes, programas y proyectos que están llevando a cabo, pero no hicieron referencia a la forma en que esta oferta da condiciones para el desarrollo de los TOAR. Es decir, estas entidades hicieron una exposición de su oferta desviándose del propósito de la audiencia y acercándose más a un proceso de rendición de cuentas.

Entidades como el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia, la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, hicieron una exposición de los planes, programas y proyectos que adelantan a la fecha de la audiencia, sin hacer referencia las condiciones para desarrollar los TOAR, ni cómo se pueden integrar a los comparecientes.

En contraste, hubo otras entidades con una amplia oferta donde se pueden adecuar los TOAR e integrar a los comparecientes.¹⁸ La oferta presentada por estas entidades tiene bastantes

¹⁸. Dentro de estas entidades se encuentran: Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Servicio Nacional de Aprendizaje; Ministerio de Salud y Prosperidad Social; Unidad Nacional de Protección; Unidad de Restitución de Tierras; Centro Nacional de Memoria Histórica; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Agencia de Renovación del Territorio; Agencia de

similitudes, en la medida que corresponden a planes, programas y proyectos encaminados a la construcción o adecuación de infraestructura pública¹⁹ y programas productivos enfocados en zonas rurales.

También se presentaron ofertas para cubrir las condiciones de habitabilidad. En este factor, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hicieron aportes. El representante del SENA manifestó que tiene quince centros de convivencia en el país que pueden ser usados para garantizar condiciones de vida digna y de habitabilidad a los comparecientes. Por otro lado, la representante del Ministerio de Defensa mencionó que la entidad puede adelantar procesos de inversión para el arrendamiento de apartamentos para los comparecientes, más la adecuación de unidades militares o policiales²⁰. En cambio, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio puede generar proyectos de habitabilidad para los comparecientes.

Desarrollo Rural; Ministerio de Agricultura y desarrollo rural; Ministerio del Trabajo; Alto Comisionado para la Paz; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio del Interior; y el Departamento Nacional de Planeación.

¹⁹ Las adecuaciones o construcciones pueden ser de establecimientos educativos, sistemas de acueducto, vías terciarias, centros de salud, proyectos de vivienda, recuperación de ecosistemas, entre otros.

²⁰ Para garantizar condiciones de habitabilidad a los comparecientes miembros o ex miembros de la Fuerza Pública.

Frente al componente de condiciones de seguridad, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección manifestaron que pueden hacer aportes en estos componentes. El Ministerio de Defensa recalca que busca fortalecer comandos estratégicos para el proceso transicional: como el comando estratégico de transición de las Fuerzas Militares y la Unidad Policial para el Fortalecimiento de la Paz.

El Ministerio del Interior lleva a cabo la construcción de una Política Pública para el control de la seguridad y el establecimiento de un sistema de prevención en Colombia. El representante del Ministerio mencionó que con base en el Decreto 2124 de 2017, integró el sistema de prevención y alerta para la reacción temprana y rápida a la presencia de organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgos los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final -Comisión CIPRAT-. Estas alertas tempranas se emiten desde la Defensoría del Pueblo y pueden realizarse para identificar los riesgos a los que están expuestos los comparecientes.

El representante del Ministerio del Interior también hizo mención del decreto 660 de 2018, que permite establecer el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones para el territorio. Los comparecientes pueden ser integrados en este programa.

En contraste, la Unidad Nacional de Protección puede realizar una estrategia de protección de carácter mixta, ya que tiene una ruta individual (para comparecientes de la JEP) y colectiva (para las víctimas que participen o se vean beneficiadas por los TOAR y otros actores participantes).

Esta propuesta de carácter mixto se da por la pluralidad de los participantes de los TOAR, lo que implica la inclusión de nuevos grupos de protección.

Otros tipos de oferta institucional están relacionados con el establecimiento de las instancias de articulación contempladas en el CONPES 4094 de 2022. Dentro de esta oferta, el representante del Ministerio del Interior comentó que la instancia de alto nivel puede activar un mecanismo de articulación que facilite los procesos necesarios para llevar a cabo los TOAR.

Otro aspecto sobresaliente durante la audiencia fueron las preocupaciones mencionadas por los representantes de las entidades públicas frente a elementos puntuales. Las garantías de seguridad y condiciones de habitabilidad para los comparecientes son unas de ellas, ya que no hay claridad sobre qué entidades van a tener la responsabilidad de garantizar estas condiciones. Otro punto es el cubrimiento de riesgos laborales de los comparecientes, a razón de que el cumplimiento de sus sanciones no genera una relación laboral. Sin embargo, estos riesgos deben ser cubiertos de algún modo.

Además, varias entidades manifestaron que se requiere de un marco normativo para establecer las responsabilidades para llevar a cabo las sanciones propias y las garantías de financiamiento de los proyectos. Esto también permitiría resolver las inquietudes sobre las responsabilidades de las condiciones de seguridad y habitabilidad.

Por otro lado, la posibilidad de que no se comparta la información requerida para el desarrollo de las sanciones propias, puede constituirse como un obstáculo para la articulación interinstitucional. Por lo tanto, algunos representantes hicieron énfasis en esta necesidad durante la audiencia. Frente a este punto, el Ministerio de Justicia juega un papel clave, ya que, según el CONPES 4094 de 2022, le corresponde a este Ministerio la adecuación e implementación de un sistema de información para el seguimiento de las sanciones propias.²¹

Sin embargo, en la audiencia de diciembre del 2022, la JEP hizo la claridad de que el universo de comparecientes y sus características solo podrá determinarse cuando termine todo el proceso de investigación y la etapa de juicio. Teniendo en cuenta lo anterior, la magistratura resalta que, preguntar sobre el posible número de comparecientes sancionados y el espacio donde desarrollarán los TOAR, es desconocer el proceso de investigación de la JEP. Por lo tanto, solo se puede realizar una aproximación de los comparecientes que realizarán los TOAR. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)

Además de las respuestas orales de los representantes de las entidades en la audiencia, éstos remitieron respuestas escritas a las inquietudes expuestas por la JEP. Dentro de las respuestas escritas, se destacan las respuestas de las entidades como la Unidad de Implementación del Acuerdo Final. En su respuesta, la Unidad menciona que está encargada de liderar los espacios de articulación e interlocución con la JEP para la implementación de las sanciones propias.

²¹ Se recomienda ver los anexos de la monografía.

Adicionalmente, lidera los procesos de ajustes institucionales; la coordinación de las entidades pertinentes para que éstas ejecuten políticas públicas para la implementación de sanciones propias y fija criterios técnicos para orientar su planeación, conforme a lo que requiera la JEP; la transmisión de información y, junto a la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, lidera la construcción de un sistema de información integral.

En la respuesta escrita recalcaron que están haciendo un trabajo conjunto con el Ministerio de Justicia y con las entidades del nivel nacional frente a los aspectos de una ruta operativa y la vinculación en el territorio. Manifiestan que, una vez establecida la ruta, es necesario establecer un espacio con la JEP para socializar la focalización de los territorios donde se puedan ejecutar sanciones propias, esto para realizar la debida articulación y gestión con las entidades territoriales.²²

Por otro lado, la Unidad mencionó que ha desarrollado dos reuniones con varias entidades del Gobierno Nacional. El 16 de enero de 2023 se realizó una reunión con las entidades vinculadas a la construcción de la ruta operativa para la ejecución de las sanciones propias, dentro de la cual se revisaron temas como la definición de competencias y funciones; los aspectos presupuestales y de oferta institucional; la construcción de instancias de articulación institucional; y retos en la implementación de la ruta operativa para el apoyo de las sanciones propias. Mientras que el 3 de

²² La información obtenida está descrita en la respuesta escrita de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final que fue entregada a la JEP.

febrero se establecieron mesas de trabajo para identificar oferta institucional idónea para la implementación de sanciones propias, así como retos de adecuación normativa e institucional necesarias para tal fin.

Otro aspecto que destacar de la respuesta escrita es que la Unidad menciona que puede ser necesaria una modificación normativa al SNARIV para integrar las instancias de articulación al sistema, y así, desarrollar el “Gran SNARIV por la Paz Total e Integral”. Esta labor puede llevarse a cabo en el año 2023, por medio de un trabajo conjunto entre los equipos técnicos de la Unidad y el Ministerio de Justicia.

La Unidad de Implementación, como se puede evidenciar, es una entidad clave para desarrollar cualquier proceso de gestión dirigido a la implementación de las sanciones propias, al tener un gran liderazgo en la articulación y la gestión necesaria para desarrollarla. Sin embargo, requiere de un trabajo conjunto no solo con la JEP, sino con entidades del orden nacional y territorial para implementar los TOAR.

El alistamiento institucional expuesto en las audiencias, más la política establecida en el CONPES, son avances en el establecimiento de un sistema de gestión interinstitucional para el desarrollo de los TOAR producto de sanciones propias, pero resultan insuficientes ya que no se ahonda en la gestión que se va a desarrollar.

De manera general, se observa que las entidades presentaron una oferta institucional que atienden sus planes de acción y aportan a sus metas, pero que pueden aportar en la gestión de los TOAR. Sin embargo, dicha oferta debe ajustarse, a razón de que no atienden elementos claves para el desarrollo de los TOAR, como la articulación interinstitucional, los sistemas de información y las condiciones de habitabilidad y seguridad.

Por otro lado, el CONPES no establece rutas o procedimientos para realizar la articulación interinstitucional. De este modo, quedan vacíos en varios puntos de esta política, que actualmente, es el referente principal de la articulación interinstitucional. La insuficiencia es evidente en puntos críticos, como las garantías de seguridad y habitabilidad; el establecimiento de un sistema de información para todas las entidades participantes; mecanismos de interlocución que pongan en contacto a la JEP con las entidades que no hacen parte de la instancia de articulación establecida en el CONPES y la integración de los TOAR a los planes, programas y proyectos que lleva a cabo el Gobierno Nacional.

El desarrollo de estos componentes sigue generando incertidumbre, a pesar de que fueron tenidos en cuenta en el CONPES. Esto se debe a que el CONPES no agota las condiciones requeridas para las sanciones propias, por lo que se requiere de un esfuerzo articulado entre múltiples entidades para materializar lo planteado en el CONPES y cubrir las demás necesidades de gestión que puedan surgir.

Adicionalmente, el CONPES determina un número reducido de entidades participantes en la instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP. El número de miembros de la instancia, que son ocho entidades, contrasta con las 23 entidades que han participado en las audiencias preliminares de la JEP, dando a conocer su oferta y las posibles herramientas de articulación.

Se observa que, si bien se han hecho esfuerzos para identificar los proyectos gubernamentales que se pueden articular con los TOAR, el alistamiento institucional es bastante reciente y este hecho es notorio, porque las entidades participantes no son precisas frente a la coordinación, ni las garantías que se deben cubrir. Podría inferirse, incluso, que el Gobierno Nacional no se estaba planteando un accionar conjunto para ejecutar las sanciones propias, por lo que no contaba con mecanismos establecidos para este proceso, antes del CONPES 4094 de 2022.

Esto se puede atribuir a una visión fragmentada de la gestión pública de la transición y -lo que es verdaderamente novedoso tanto para Colombia como para el mundo- la justicia restaurativa aplicada a crímenes de lesa humanidad. Ya que los TOAR, si bien son sancionados por la JEP, deben tener garantías por parte de la administración pública para poder llevarse a cabo.

La gestión para la restauración, entonces, representa un gran desafío de articulación para el Estado, esto a razón de que la administración pública no contemplaba los TOAR como un asunto de Estado que involucrara el accionar de múltiples entidades, tanto del nivel nacional como el territorial. Esto ha llevado a que los TOAR hayan sido percibidos como un asunto exclusivo de la

JEP y no se determinarían obligaciones o roles para las entidades públicas (antes del CONPES). La ausencia de obligaciones expresas para las entidades públicas de contribuir a los TOAR, se constituye como una gran dificultad para que puedan articularse, ya que no tienen claridad sobre los roles que van a tener.

No obstante, esto no significa que los avances hechos para el establecimiento del sistema sean en vano. Hay instrumentos previos que pueden ser de gran utilidad para el desarrollo del sistema, como el sistema de monitoreo y verificación de sanciones propias que realizó la JEP junto a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Igualmente, la experiencia de la Ruta TOAR Bogotá – región puede tomarse como un referente para procesos de articulación a nivel territorial. Pero estas bases no suplen en su totalidad la gestión requerida para las sanciones propias.

Las complejas necesidades de articulación reiteran la necesidad de proponer un sistema de gestión con múltiples dimensiones y componentes que den respuesta a las necesidades actuales para ejecutar sanciones propias. Esto, para que el Estado en conjunto funcione un engranaje con motivos de restauración. Adicionalmente, las sanciones propias, al no tener antecedentes en el mundo, requieren de una administración pública versátil y aportes investigativos y de asesoramiento de las entidades pertinentes.

Si la articulación tiene éxito, no solo se estarían dando las condiciones para el desarrollo de los TOAR, sino que también puede generar escenarios para crear (o fortalecer) el valor público

en zonas afectadas por el conflicto y la población que ha vivido la violencia en carne propia. Esto se ejemplifica en la Ruta TOAR para Bogotá – Región, ya que los participantes de los proyectos cambiaron su percepción de las entidades públicas que participaron en la Ruta, viéndolas como facilitadoras y acompañantes en sus procesos de restauración y reparación.

A pesar de que las sanciones propias de las JEP son únicas y Colombia es, en este momento, un escenario de innovación en la justicia transicional y la gestión pública, este modelo no ha despertado gran interés académico. Por lo que las investigaciones sobre las sanciones propias desde la óptica de la gestión pública son escasas. Teniendo esto presente, vale la pena mencionar que la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- podría aportar ante las necesidades de articulación y de gestión para el diseño, ejecución y seguimiento de los TOAR. La posibilidad de la participación de la ESAP se justifica en el objeto, objetivos y funciones de la Escuela. Según el Decreto 164 de 2021, el objeto de la entidad consiste en dar:

Apoyo técnico a las distintas instancias del Estado; (...) y la inducción, asesoría, consultoría, capacitación, acompañamiento y asistencia a los gobiernos nacional y territorial en la organización, gestión y operación de lo público que propendan la transformación del Estado y la administración pública nacional y territorial (Artículo 2).

Puede inferirse entonces, que la ESAP, por su objeto puede aportar al establecimiento de un sistema de gestión dando apoyo técnico a la instancia de articulación y asesoría en lo que se requiera para el establecimiento de condiciones para los TOAR que sancione la JEP. Incluso, este puede ser un espacio donde la Escuela podría integrar y realizar valiosos aportes, ya que pensar en

una gestión pública articulada para la reparación y restauración propende a la transformación del Estado y el relacionamiento de sus instituciones, tanto del orden nacional como territorial, que estén involucradas en el desarrollo de las sanciones propias.

Adicionalmente, uno de los objetivos específicos de la ESAP, según el Decreto, es “estudiar y analizar los problemas nacionales y proponer, con independencia, formulaciones y soluciones pertinentes”. (Decreto 164, 2021. Artículo 3) Esta función enmarca, precisamente, aportes académicos que se requieren para emitir las sanciones, ya que la gestión para las sanciones propias requiere un análisis de la problemática y la propuesta de soluciones que atiendan las necesidades presentes.

También ha de mencionarse que una de las funciones de la Escuela es “actuar como órgano consultivo para investigar, diagnosticar, estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración pública” (Decreto 164, 2021. Artículo 4). Los TOAR y su implementación requieren, sin duda, de una administración pública innovadora, que tenga la organización necesaria para lo que demanden los TOAR. De este modo, se evidencia que la Escuela puede dar aportes desde el estudio académico, el asesoramiento y acompañamiento a lo que sea requerido por la JEP y las entidades que hagan parte de la instancia de articulación.

No obstante, en el CONPES no se mencionó la Escuela, ni se tuvo en cuenta como una entidad que puede realizar valiosos aportes. En esta misma línea, la JEP no solicitó la asistencia de la ESAP en las audiencias públicas preliminares, ni ha sido solicitada su participación ante las

necesidades de articulación interinstitucional. Así que, no haber tenido en cuenta a la Escuela puede ocasionar que se pierda asesoramiento, acompañamiento e investigación que pueda producir la entidad y se presenten soluciones ante la problemática existente.

Los elementos centrales del sistema de gestión que podría conformarse para el desarrollo de las sanciones propias deben contemplar la articulación con los planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional; las condiciones de habitabilidad y seguridad; la restricción efectiva de derechos y libertades; financiación y presupuestos; seguimiento jurídico para el cumplimiento de la sanción; información y caracterización; y comunicación.

Vale la pena mencionar que Colombia debe ahondar en la exploración de procesos de gestión para la restauración y transición, a miras de que existe una gran probabilidad de que lleven a cabo negociaciones y acuerdos con los grupos armados que se encuentran activos en el país, esto en el marco de la política de Paz Total del Gobierno Nacional actual. Ante esta posibilidad, la administración pública debe prepararse e indagar sobre cómo se tendrá que operar para cumplir los acuerdos a los que se lleguen con estos grupos armados, y lograr reparar integralmente a las víctimas.

CAPÍTULO 3: PROPUESTA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LOS TOAR

El sistema debe plantearse de tal manera que se respete la autonomía de cada entidad pública, se tengan en cuenta a los actores interesados y se garantice la centralidad de las víctimas. Además, el sistema debe funcionar en concordancia con lo establecido en el CONPES 4094 y el SNARIV, para evitar reprocesos, duplicidad de tareas y dobles esfuerzos.

Si bien ya está la instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP, se recomienda que se establezcan unidades de trabajo, que den soporte administrativo y de gestión a las decisiones que se tomen en la instancia de articulación. De igual manera, estas unidades podrían constituirse como un espacio de trabajo articulado con las entidades que no hacen parte de la instancia, los subcomités técnicos y los comités territoriales de justicia transicional que conforman el SNARIV. De este modo, se constituyen como una herramienta de articulación con el sistema de reparación integral existente, afianzando la creación del “Gran SNARIV para la Paz Total e Integral”.

Las unidades propuestas para el desarrollo de un sistema de gestión son: Unidad de Formulación de los TOAR; Unidad de Gestión de la Oferta Institucional; Unidad de información y Comunicaciones y la Unidad de Articulación con Agentes Interesados y Entidades Territoriales. Estas unidades estarán encargadas de gestionar las decisiones que se tomen desde la instancia de articulación y gestionar las medidas que se tomen desde sus mesas transversales y mesas de oferta.

Igualmente, realizarán la articulación de dichas decisiones con el SNARIV, organizaciones internacionales y entidades que no hagan parte de la instancia.

El sistema propuesto se compone de tres etapas: Diseño; implementación y seguimiento; y divulgación. Cada etapa está conformada por procesos distintos y unidades de trabajo. Sin embargo, la gestión de la información es transversal y está presente en todas las etapas del sistema.

Etapas de diseño de los TOAR

Como se mencionó anteriormente, la JEP trabaja en conjunto con organizaciones de víctimas y está recibiendo apoyo de organizaciones internacionales para diseñar proyectos piloto de sanciones propias. Sin embargo, debe contemplarse la participación de las entidades del Estado pertinentes, a razón de que éstas pueden aportar en materia de asesoramiento para el diseño de los proyectos, al igual que contemplar la oferta institucional existente que puede articularse con el proyecto piloto.

Para esta etapa, se propone el establecimiento de una unidad de formulación de trabajos, obras o actividades con contenido reparador – restaurador. Esta unidad de trabajo se desarrolla con el propósito de dar acompañamiento y asesoramiento a la JEP en la formulación de los TOAR. Debe responder a lo que requiera la jurisdicción en materia de diseño técnico de sanciones propias, y generar proyectos piloto cuyas garantías puedan ser cubiertas por la administración pública.

Los insumos de esta unidad se encuentran en las cuatro mesas transversales de la instancia de articulación, debido a que estas mesas contienen información crucial para diseñar los proyectos piloto. Adicionalmente, otro insumo de esta unidad es la población participante del TOAR (tanto víctimas como comparecientes) caracterizados. Y el producto de esta unidad es un proyecto piloto de TOAR.

La ESAP puede tener un papel determinante en esta unidad, toda vez que este es un escenario donde la Escuela puede asesorar a la JEP en el diseño de los proyectos piloto, al ser éste un escenario de transformación en procesos de reparación integral de carácter restaurativo gestionados, de manera articulada, entre la JEP y el Estado Colombiano. Por lo tanto, se propone que la ESAP haga parte de esta unidad, para que ésta apoye las sanciones propias desde la etapa de diseño.

De igual forma, es preciso mencionar que esta unidad también tendría la función de integrar a agentes interesados en el diseño de los TOAR, séase empresas privadas, organizaciones civiles, internacionales, organizaciones no gubernamentales, entre otros. De este modo, las estrategias de articulación con agentes interesados que se establezcan en la instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP pueden materializarse en esta unidad, para fines de formulación técnica de las sanciones.

Adicionalmente, se propone el establecimiento de la unidad de gestión de la oferta institucional. Esta hará la articulación de oferta institucional -que se haya identificado desde las mesas transversales de la instancia de articulación- con el proyecto piloto de TOAR. Por su funcionalidad, se sugiere que esta unidad haga un trabajo conjunto con el Subcomité Técnico de Reparación Colectiva del SNARIV.

Se considera que el trabajo en conjunto con esta entidad es vital, ya que éste apoya la definición de lineamientos para orientar a las entidades territoriales y nacionales en la formulación de planes para aplicar “las medidas de reparación colectiva a las víctimas, y establecer lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieren para la efectiva implementación de las medidas de reparación colectiva”. (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, s.f.) Este trabajo en conjunto daría como resultado que los lineamientos de las medidas de reparación colectiva estén en armonía con las sanciones propias. Permitiendo así que se diseñen, a futuro, más planes, programas y proyectos de reparación colectiva que puedan ser articulados con los TOAR.

Los insumos de esta unidad son: la oferta institucional identificada en las mesas de oferta de la instancia de articulación y el proyecto piloto diseñado en la unidad de formulación. Y el producto de esta Unidad es el proyecto articulado con la oferta institucional identificada.

Etapas de implementación y seguimiento de los TOAR

Para esta etapa, se propone el desarrollo de una unidad de articulación con agentes interesados y entidades territoriales. Estará encargada de gestionar las estrategias de articulación con agentes interesados, las medidas que se establezcan para incentivar la participación del sector privado y la articulación con las entidades territoriales que se establezcan en la instancia de articulación.

Para la articulación con las entidades territoriales, se sugiere que esta unidad trabaje en conjunto con el Subcomité Técnico de Coordinación Nacional y Territorial del SNARIV, a razón de que este subcomité se encarga de “brindar la asistencia técnica a las entidades territoriales y realizar el respectivo seguimiento. Además, (...) articula las acciones dispuestas por las entidades del orden nacional a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, y en particular en los procesos de diseño, formulación y gestión de los Planes de Acción Territorial”. (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, s.f.)

Al requerirse de una articulación a nivel nacional y territorial para llevar a cabo la sanción, se sugiere integrar a la JEP a los consejos territoriales de justicia transicional del SNARIV. Esto, para que haya espacios de articulación entre entidades del orden territorial con la Jurisdicción y así las entidades territoriales conozcan los requerimientos de los TOAR y se definan sus labores o protocolos para dar garantías a las sanciones.

Frente a las labores de seguimiento en esta etapa, es pertinente mencionar que se debe dar un trabajo conjunto entre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, junto con la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y la Unidad de Implementación, dado a que están generando mecanismos de seguimiento, conforme a lo establecido en el CONPES 4094.

Adicionalmente, el seguimiento de la ejecución de los TOAR es un momento crucial para conocer los avances de las sanciones y si las víctimas están siendo reparadas. Por lo tanto, el registro de actividades realizadas por los comparecientes, el registro del nivel de reparación y restauración a las víctimas y el seguimiento de las condiciones de seguridad y habitabilidad durante la ejecución de las sanciones son datos vitales para conocer los avances, dificultades y las acciones que se deban tomar²³.

Para recolectar todos estos datos, se sugiere un “Nodo de TOAR”, similar a los nodos con los que cuenta la Unidad de Restitución de Tierras,²⁴ para disponer de un sistema de información que registre en tiempo real los datos pertinentes sobre la ejecución de los TOAR y el cumplimiento de las sanciones. Adicionalmente, el nodo puede constituirse como un insumo de datos para el mecanismo de monitoreo y verificación de sanciones propias, ya que éste sería una herramienta electrónica diseñada para facilitar la recolección de información.

²³ La identificación de las necesidades o dificultades que surjan durante la implementación es crucial para identificar la oferta institucional que pueda cubrirlas.

²⁴ El nodo de tierras de es una herramienta interactiva entre múltiples entidades públicas para agilizar los procesos de restitución de tierras. Por lo que es un cruce de información de doce entidades públicas. (Función Pública, s.f.)

Se sugiere un trabajo conjunto con el Ministerio de las TIC, a razón de que este Ministerio fue clave para que se desarrollara el Nodo de Tierras, el cual se puede tomar como referencia para diseñar el nodo de TOAR.

Como se mencionó inicialmente, la información es transversal y está en todos los momentos del sistema. En la etapa de diseño, es crucial tener información sobre la población participante en los TOAR, la recolección de la información sobre las condiciones de seguridad en los territorios donde se plantearon los proyectos piloto y el registro de la oferta institucional que pueda dar garantías de financiación.

Etapa de divulgación

Finalmente, la etapa de divulgación, constituida por estrategias de comunicación a la población y a la comunidad nacional e internacional sobre los TOAR, tiene la finalidad de que las sanciones propias y sus resultados tengan mayor visibilidad. La estrategia puede desarrollarse por medio de un trabajo conjunto entre la JEP, la Unidad de Implementación, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y el Ministerio de las TIC.

Las estrategias de comunicación que se establezcan pueden desarrollarse por una Unidad de información y comunicaciones, la cual se encargará de gestionar las decisiones que se tomen desde la instancia de articulación y los procedimientos que deban llevarse a cabo.

Adicionalmente, esta unidad será la encargada de gestionar los sistemas de información que establezca la instancia de articulación, con el fin de que la información pertinente para el diseño, ejecución y seguimiento de los TOAR sea recolectada y actualizada constantemente.

Por otro lado, será la encargada de la articulación de la instancia con el subcomité de sistemas de información del SNARIV y el Mecanismo de Monitoreo y Verificación de Sanciones Propias de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y la JEP.

Con motivo de tener una herramienta para registrar la información relevante respecto a la oferta institucional, se recomienda el establecimiento de un banco de proyectos interinstitucional donde cada entidad registre los planes, programas y proyectos que desarrolle para determinar en cuáles se pueden integrar los TOAR. Adicionalmente, esta unidad tendría la labor de diseñar y gestionar el Nodo de TOAR.

Como se mencionó anteriormente, la información es transversal y está presente en todas las etapas del sistema, por lo que el trabajo de esta unidad estaría presente desde la etapa de diseño

hasta la etapa de divulgación, gestionando la información de los procesos que tengan lugar en todas las etapas del sistema. (Ver anexo 2)

Finalmente, se resalta que la ESAP también puede participar como una entidad asesora y promover la investigación sobre el sistema de gestión requerido para el desarrollo de las sanciones propias, ya que es un escenario de innovación y una oportunidad para que la Escuela investigue y proponga sistemas de gestión que no existen en el mundo, consolidándose como pionera en la gestión pública restaurativa y reparadora.

Conclusiones

Colombia actualmente es pionera en un modelo de justicia transicional único en el mundo, sin embargo, también puede ser pionera en el desarrollo de una gestión pública restaurativa y reparadora. Sin duda es un gran reto, a razón de que la articulación interinstitucional se constituye como un escenario de innovación en la gestión pública, la justicia restaurativa y reparación colectiva. Adicionalmente, el conflicto armado en Colombia aún está activo, por lo que es un gran desafío construir una gestión pública restaurativa y reparadora en medio de un conflicto que no ha terminado.

Al ser un escenario de innovación, la Escuela Superior de Administración Pública tiene la oportunidad de realizar investigaciones e incluso, trabajos de consultoría sobre este enfoque de gestión pública y posicionarse como una entidad clave para estudiar y proponer una administración pública preparada para procesos de paz y que logre reparar y restaurar a las víctimas del conflicto.

En este entendido, el trabajo por hacer en este campo es extenso, tanto en ámbitos investigativos, como en articulación interinstitucional y la gestión de los insumos que se pueden usar entorno al desarrollo de sanciones propias. Hay bastantes instrumentos para desarrollar los TOAR, sin embargo, están dispersos, ya que han sido resultado del trabajo no articulado de varias entidades públicas, y no fueron planeados para integrar las sanciones propias. Por lo que es un momento crucial para plantear una oferta institucional que sea restaurativa y reparadora.

En este trabajo se han propuesto un sistema de gestión general para el desarrollo de los TOAR, que puede tomarse como referencia para establecer un sistema más detallado para la articulación de las entidades pública alrededor de las sanciones propia que sentencie la JEP.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2012. [Congreso de la República] Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48679>

Acto Legislativo 01 de 2017. [Congreso de la República] Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80615>

Acto Legislativo 02 de 2017. [Congreso de la República] Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573>

Acuerdo 001 de 2018. [Jurisdicción Especial para la Paz] Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz.

<https://www.jep.gov.co/salaplenajep/Acuerdo%20ASP%2001%20de%202018.pdf>

Barrera, L. (2017) La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la reparación integral a las víctimas, en el marco del conflicto armado en Colombia. *Revista Ratio Juris*, 12(25). 99-88. <https://www.redalyc.org/journal/5857/585761564004/585761564004.pdf>

Cáceres, E. (2013) Justicia Transicional y derecho a la reparación integral. Aproximación al caso colombiano. *Revista Novum Jus*, 7(2). 55-87. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/7365b0f4-8e53-4f72-b62c-b3ea86440451/content>

Casallas, A., Cuervo, B., Molina, P., Rodríguez, J., y Torres, D. (2014) Origen y fundamentos de la justicia transicional. *Revista Vínculos*, 11(1). 124-161. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/vinculos/article/view/8021/9630>

Chavarría, G. (2012) Estrategias utilizadas para la satisfacción de la garantía de no repetición en desmovilizados de grupos armados ilegales: un estudio con desmovilizados de grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia. Medellín, Valle de Aburrá – Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 72 (116). 195-252. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151424089009>

Chica, S. (2011) Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39 (56). 57-74.
<https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/147/pdf>

Comisión Colombiana de Juristas (2019) Boletín #1 del observatorio sobre la JEP. *Observatorio sobre la JEP*.
https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/boletines/boletin_1.pdf

Decreto 164 de 2021 [Departamento Administrativo de la Función Pública] Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). 16 de febrero de 2021.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0164_2021.html

Función Pública (s.f.) Nodo de tierras. *Función Pública*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/web/buenas-practicas-de-gestion-publica-colombiana/nodo-de-tierras>

Guerra, D., Pabón, L., y Ramírez, D. (2020) La reparación integral como principio prevalente en la Responsabilidad del Estado -Una visión a partir de la jurisprudencia de la corte constitucional y del consejo de Estado colombiano. *Revista Republicana*, (28). 59-96. <http://www.scielo.org.co/pdf/repbl/n28/2256-5027-repbl-28-59.pdf>

González, A. (2010) Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(4). 629-658.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n4/v72n4a5.pdf>

Institute of Integrated Transitions (2019) Análisis y recomendaciones sobre las sanciones de la JEP y la justicia restaurativa. <https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/06/Analisis-y-recomendaciones-sobre-las-sanciones-de-la-JEP-y-la-justicia-restaurativa.pdf>

Jurisdicción Especial para la Paz (1 de abril de 2019) ¿Cómo es la ruta de los comparecientes en la JEP? [Archivo de video] YouTube.
https://www.youtube.com/watch?v=0r8ilAKJQIo&t=13s&ab_channel=JEPColombia

Jurisdicción Especial para la Paz (1 de abril de 2019) ¿Cómo es la ruta de los comparecientes de la fuerza pública o tercero en la JEP? (lengua de señas) [Archivo de video] YouTube.
https://www.youtube.com/watch?v=0r8ilAKJQIo&t=13s&ab_channel=JEPColombia

Jurisdicción Especial para la Paz-JEP- (2022) Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador - Restaurador Sección de

Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad Tribunal para la Paz.

<https://www.jep.gov.co/Documents/VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf#search=lineamiento>

Jurisdicción Especial para la Paz (8 de marzo de 2023) Audiencia para verificar que estén las condiciones para imponer sanciones propias a comparecientes [Archivo de video] YouTube.

https://www.youtube.com/watch?v=jmTMzNYPyFM&t=886s&ab_channel=JEPColombiana

Jurisdicción Especial para la Paz (25 de enero de 2023) Audiencia con entidades del Estado para verificar las condiciones para imponer las sanciones propias. [Archivo de video] YouTube.

https://www.youtube.com/watch?v=jmTMzNYPyFM&t=886s&ab_channel=JEPColombiana

Jurisdicción Especial para la Paz-JEP- (s.f.) Misión, visión, funciones y deberes.

<https://www.jep.gov.co/Paginas/mision-vision-funciones-y-deberes.aspx>

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan las medidas de asistencia, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras

disposiciones. 10 de junio de 2011. D.O. No. 48.096. Colombia
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Ley 1922 de 2018. Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. 18 de julio de 2018. D.O. No. 50.658. Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87544>

Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. 6 de junio de 2019. D.O. No. 50.976. Colombia
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1957_2019.html

Leyke, S., Linares, C., y Ospina, J. (2018) Guía 02 la satisfacción de los derechos de las víctimas: el reto de la JEP y sus comparecientes. Comisión Colombiana de Juristas.
https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=138

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022) Protocolo adoptado por la Presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia para la adecuada articulación de los componentes del mecanismo de monitoreo y verificación de sanciones propias. Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/protocolo_mmvsp.pdf

Molano, P., y Valencia, P. (2022) Las sanciones propias: el próximo desafío de la JEP. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/las-sanciones-propias-el-proximo-desafio-de-la-jep/>

Moreno, L. (2018) Análisis de los factores que están relacionados con la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas en el marco de la Nueva Gestión Pública (2012-2016). Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/07bfc0c0-4569-49cb-8500-eceb57f01b68/content>

Naqvi, Y. (2006) El derecho a la verdad en el derecho internacional ¿Realidad o ficción? International Review of the Red Cross. No. 862. https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/irrc_862_naqvi.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (2019) Prácticas y justicia restaurativa: un nuevo paradigma para el postconflicto en Colombia (Parte II). Spotlight. <https://www.refworld.org.es/pdfid/5c6addf44.pdf>

Peralta, E. (2016) Teoría general de los sistemas aplicada a modelos de gestión. Revista Aglala 7 (1). 122-145. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6832738>

PNUD (2022) ¿Qué son los TOAR y por qué son necesarios para avanzar en la reparación y la reconciliación? <https://www.undp.org/es/colombia/discursos/toar-necesarios-para-reparacion-y-reconciliacion>

Rodríguez, M. (2015) La justicia restaurativa: fundamento sociológico psicológico y pedagógico para su operatividad. Scielo. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000100172

Saffón, M., y Uprimny, R. (2005) Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional. Compilado por Angelika Rettberg. (pp. 211-232) Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=dRaZs568V_8C&oi=fnd&pg=PA211&dq=

[justicia+restaurativa&ots=PhBQ7zNmj7&sig=mohuIORnH7rlEhWZrTaRbnXSDfI#v=onepage&q&f=false](https://www.repositorio.cebs.br/bitstream/handle/document/10000/1/justicia+restaurativa&ots=PhBQ7zNmj7&sig=mohuIORnH7rlEhWZrTaRbnXSDfI#v=onepage&q&f=false)

Sánchez, J. (2022) De la teoría a la implementación: Experiencias en materia de justicia restaurativa enmarcada en la JEP desde el caso de la Ruta TOAR de Bogotá-región. Revista Democracia Actual. 1 (7). 1-23. <https://revistas.registraduria.gov.co/flip/index.php?pdf=https://revistas.registraduria.gov.co/index.php/democracia/article/download/94/51>

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s.f.) Subcomité de reparación colectiva. <http://www.portalsnariv.gov.co/node/103>

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s.f.) Subcomité de coordinación nacional y territorial. <http://www.portalsnariv.gov.co/node/96>

UPV/EHU (4 de marzo de 2021) 1.2.: Justicia restaurativa: Origen y desarrollo. [Archivo de video] YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=9uHIZjadrN8&ab_channel=UPV%2FEHU

Urteaga, E. (2010) La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. Contrastes, revista internacional de filosofía. 15. 301-317.

<https://revistas.uma.es/index.php/contrastes/article/view/1341/1292>

Waissbluth, M. (2008) Sistemas complejos y gestión pública. Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.

https://mariowaissbluth.com/descargas/complejidad_y_gestion.pdf