Anexo 5 - Impunidad como factor de persistencia en el conflicto armado interno (CASO)[1]

> ¿Y por qué razón en Colombia, a pesar de todo este proceso [...] este proyecto tan brutal, se siguen dando ciertos avances en materia de impunidad? Y yo creo que es por la gente, por el valor de la gente, porque Colombia está llena de gente muy honesta, muy honrada, gente con una gran confianza en la democracia [...], profesionales sólidos del poder judicial que creen en la democracia y, claro, eso es lo que ha mantenido este país a flote. Afortunadamente, son gente muy comprometida en el poder judicial, en la Fiscalía. Gente honesta que son capaces de jugársela y, en ese sentido, [...] hay ejemplos importantes.
>
> Exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia[2]

La investigación de la Comisión de la Verdad muestra un déficit de justicia histórico, generalizado y permanente respecto a las violaciones producidas contra millones de víctimas en el conflicto armado colombiano. La ausencia de respuestas institucionales para hacer justicia frente a las atrocidades del conflicto se convirtió en uno de los factores de persistencia decisivos de la violencia que experimenta el país. La impunidad que se despliega como un círculo vicioso es causa y a la vez consecuencia de las violaciones derivadas del conflicto. Lo es también el desconocimiento de la justicia como un derecho. Este no solo tiene una dimensión legal o judicial, sino también una política cuando se trata de controlar a la justicia o de usarla al servicio de intereses oficiales o privados, sin asumir las responsabilidades surgidas de las graves violaciones cometidas en el país. En 1994, la primera Misión Internacional de Sabios al gobierno nacional, con la pluma de Gabriel García Márquez, escribió: «En cada uno de nosotros cohabitan, de la manera más arbitraria, la justicia y la impunidad; somos fanáticos del legalismo, pero llevamos bien despierto en el alma un leguleyo de mano maestra para burlar las leyes sin violarlas, o para violarlas sin castigo»[3]

La impunidad aumenta las probabilidades de repetición y debilita la legitimidad de las instituciones democráticas. Al mismo tiempo, transmite un mensaje de desesperanza social y de permisividad ante la violencia. La negación de justicia y la desatención a las víctimas derivan en visiones de desconfianza hacia el Estado y también, de algún modo, en obstáculos a las posibilidades de los habitantes de ser respetados como ciudadanos. En el Primer Diálogo

---

[1] Comisión de la Verdad (2022), Tomo 2**.** Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (primera edición). Bogotá: Comisión de la Verdad, pp. 436 - 444

[2] Entrevista 001-VI-00044. Exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia.

[3] *Semana*, «Gabo y la misión de sabios que marcó un rumbo de país».

para la No Repetición[4], un líder social lo resumió en un par de frases: «La justicia no opera. La mayoría de los casos no se esclarecen de fondo. Como no tiene consecuencias lo que se hace, sigue pasando». Muchos delitos graves se cometen a pesar de la existencia de denuncias previas o de las alertas tempranas planteadas desde los entes de control, organizaciones internacionales o la sociedad civil. El problema es histórico y ha reforzado una cultura de impunidad alentada por el temor a denunciar y que constituye un asunto vigente. En 2020, por ejemplo, hubo 91 masacres en las que 381 personas fueron asesinadas. En el 89 % de los municipios en los que estas ocurrieron, la Defensoría había alertado al Gobierno sobre el riesgo en el que se encontraban las comunidades[5]

La impunidad se ha tejido a lo largo de los años por diferentes factores. El primero ha sido la baja respuesta institucional a las víctimas, especialmente en casos de derechos humanos. Esto ha sucedido por desidia investigativa, falta de acceso en los territorios o burocratización de la justicia, que nunca ha sido vista como un componente prioritario del Estado, sino, más bien, como un poder que no muestra plazos razonables en sus decisiones y que, por el contrario, se caracteriza por los vencimientos de términos, las prescripciones o la concesión de libertades a través de atajos jurídicos.

En Colombia, la justicia ha sido encasillada en los propósitos de los estados de excepción, con omisiones o tendencias contrainsurgentes que dejaron sin sanciones muchas violaciones de derechos humanos. Adicionalmente, en diferentes momentos del conflicto armado, el sector judicial fue atacado, con agravantes de impunidad, a pesar del compromiso y de los avances de muchos de sus funcionarios. La corrupción y la cooptación de las instituciones para neutralizar investigaciones del conflicto también se han sumado a esta crítica situación. La incidencia negativa de la extradición en los derechos a la verdad y la justicia en Colombia, en relación con las víctimas del conflicto armado, completó el panorama de los últimos tiempos.

A lo largo de sucesivos gobiernos, las autoridades de Colombia han promovido numerosas reformas a la justicia que podrían haber dado respuestas. Sin embargo, estas fueron innovaciones más formales que reales: nuevas leyes, ajustes de nombramientos en magistraturas, juzgados o tribunales, pero pocos avances auténticos para desmontar los entramados de la criminalidad y las organizaciones armadas.

También se han acumulado múltiples sentencias internacionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y medidas cautelares expedidas

[4] El 11 de junio de 2019, en la ciudad de Bogotá se hizo el encuentro denominado «Larga vida a los hombres y mujeres líderes sociales, y defensores de derechos humanos»

[5] *El Espectador*, «2020: Un año marcado por las masacres», *elespectador.com*.

para la protección de derechos fundamentales. El cumplimiento de estos mecanismos de justicia internacional –con cientos de recomendaciones para el Estado y sus instituciones– habría podido evitar los niveles de impunidad existentes, pero en más de una ocasión el Estado ha respondido con rechazo a esas sentencias.

Todo lo anterior muestra que, en el país, la justicia ha sido un poder que siempre se ha buscado neutralizar. Es importante notar, sin embargo, que también se han dado en paralelo experiencias relevantes de resistencia y de coraje[6]

Escasez, falta de prioridad y fragmentación

Los datos que la Fiscalía General de la Nación presentó ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)[7] sobre el impacto del conflicto armado en materia penal muestran un claro déficit en investigación judicial. Hasta abril de 2018, la Fiscalía reportó 223.282 casos en la jurisdicción ordinaria relacionados con el conflicto armado por hechos cometidos antes del 1 de diciembre de 2016, que corresponden a 184.951 víctimas. Hasta 2022, por su parte, el Registro Único de Víctimas (RUV) contó 9.363.124 víctimas[8]. En su mayoría (más del 90 %), sufrieron los hechos victi- mizantes antes de 2016. Aunque en la Fiscalía hay varias víctimas por cada caso, la diferencia es tan amplia que sin duda apunta a un déficit en el acceso a la justicia de las víctimas[9]

Hay, en breve, una gran brecha entre lo que ocurre y lo que se investiga. La escasez en la acción de la justicia en comparación con la magnitud de los crímenes comienza con la falta de información. Sobre muchos delitos graves como la desaparición forzada no existe un registro consolidado, pero que los estudios de la Comisión señalan, con base en fuentes oficiales, que han sido más de 120.000 personas.

El problema es aún mayor en el momento de determinar responsabilidades. Las cifras de los informes de la Fiscalía muestran que, en la globalidad de conductas que la entidad relaciona con el conflicto armado, cuatro de cada diez casos reportados no identifican siquiera el grupo

---

[6] Varios ejemplos de esto pueden encontrarse en la segunda parte del tomo *Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias,* del *Informe Final* de la Comisión de la Verdad.

[7] FuentedeArchivoExterna79984-FS-258406,«Inventariosdelconflictoarmado».Informeentregado por la Fiscalía General de la Nación da cuenta de las investigaciones de las que tiene registro el ente investigador, relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado hasta antes del 01 de diciembre de 2016, a partir de las bases de datos de los sistemas misionales de información de la Fiscalía: SIJUF, SIJYP, SPOA y Sagitario.

[8] Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv), «Registro Único de Víctimas (RUV)».

[9] Elnúmerodecasosreportadoesnotablementebajo.LapropiaFiscalíareconoceensuinformegeneral un *problema de subregistro y pérdida de procesos* particularmente acentuado frente a procesos llevados por la justicia antes de 1991. En efecto, la Comisión conoció los vacíos de información producidos cuando se creó la Fiscalía General de la Nación frente a procesos que se llevaban anteriormente, además de problemas de archivos que han hecho que diversos documentos judiciales se hayan deteriorado o hayan extraviado.

que cometió los delitos. El mismo informe de la Fiscalía[10] explica que hay 280.471 casos indiciados. En un 39,4 % de estos, el responsable es un grupo no identificado. En un 25 %, se identifica como responsables a grupos parami- litares, en un 23,4 %, a las FARC-EP, en un 6,2 % a miembros de la fuerza pública, en un 4,6 % a miembros del ELN, y en un 1,5 % a miembros de otras guerrillas.

El déficit de justicia adquiere, también, acentos particularmente frente a viola- ciones del DIH y delitos como el reclutamiento y utilización de niños y niñas –que fue numeroso en las FARC-EP y los paramilitares de las AUC– y del que fue víctima un sector de la población particularmente vulnerable en el contexto del conflicto armado. En efecto, los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación cuentan con 4.219 investigaciones, de las cuales se han dictado diez condenas, la mayoría derivadas de procesos de Justicia y Paz[11]. «En el Informe No. 4 de la Fiscalía General de la Nación y su base de datos anexa, se constata que de las 4.219 investiga- ciones [...] 1.291 se encuentran activas, 1.001 inactivas, y 1.927 no registran estado. Todas estas investigaciones, reporta la Fiscalía, corresponden a conductas cometidas presuntamente por miembros de las FARC-EP y arrojan un total de 5.252 víctimas y 5.043 procesados»[12].

Frente a otro tipo de violaciones parece haber un mayor número de sentencias, como por ejemplo frente al secuestro con respecto a lo que el *Informe No. 2. De la Fiscalía General de la Nación «Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP»*, presentado a la JEP, indica la existencia de 6.162 investigaciones sobre secuestro atri- buibles a las FARC-EP, en las que se investiga la victimización de 8.163 personas y se reportan 275 sentencias condenatorias proferidas contra 614 personas, incluyendo miembros del Estado Mayor Central (EMC) y del Secretariado[13] . No obstante, frente a este mayor número de sentencias, habría que anotar su baja efectividad, puesto que, por largo tiempo, no se tradujo a una consecuencia jurídica efectiva o siquiera a una participación de los condenados en los procesos. Adicionalmente,

[10] iscalía General de la Nación (2018). Inventario del conflicto armado interno.

[11] TribunalSuperiordelDistritoJudicialdeBogotá,SentenciaparcialcontraAlexiMancillaGarcía,15de junio de 2016; Tribunal Superior de Bogotá, Sentencia 11001225200020140005800, 16 de diciembre de 2014; Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Radicado: 110016000253201400103 Postulados: Atanael Matajudíos Buitrago y otros, 7 de diciembre de 2016; Tribunal Superior del Distrito, 0016000253-2008-83308, 0016000253-2010-84398, 0016000253-2006-80893, 30 de enero de 2017; Tribunal Superior Distrito Judicial de Barranquilla, Radicación: 111-001-60- 002253-2008-83160 Sentencia Condenatoria Ferney Alberto Argumedo Torres –alias el «tigre, Camilo, Veintiuno (21), Mata Tigre o Andrés», 13 de julio de 2015; Tribunal Superior de Medellín, Radicado 110016000253 2007 82701, 17 de mayo de 2018; Tribunal Superior de Medellín, Radicado: 110016000253-2010-84502 Acusado: Germán Antonio Pineda López, 25 de enero de 2019; Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Radicado: 110016000253200680450 Guillermo Pérez Alzate y otros; Tribunal Superior Sala Penal de Bogotá, Sentencia de Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal N.o 38222 de 12 de Diciembre de 2012.

[12] Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Auto No. 029 de 2019. Se avoca conocimiento del reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado como un caso priorizado por la Sala, Caso No. 007, 1 de marzo de 2019.

[13] Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Caso No. 01. Toma de rehenes y graves privaciones de la libertad cometidas por las FARC-EP (renombrado por medio de este Auto), 26 de enero de 2021.

ello debido a que, como lo analizó la Procuraduría Delegada con Funciones de Coordinación de Intervención para la Paz, muchas de estas sentencias no tuvieron una participación real de las víctimas en los procesos o tuvieron vacíos notables de información básica sobre los hechos[14]. Todo ello forma parte ahora, con el Acuerdo de paz con las FARC-EP, de la competencia de la Jurisdicción especial para la Paz (JEP). Cuando se firmó el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, la cifra de detenidos de esa organización finalmente reconocidos fue de 3.015 personas, por lo que la persecución de esos hechos en los casos de la guerrilla sí mostraba resultados, a pesar de las limitaciones.

Más allá de las cifras, las evidencias prueban que, en casos de graves violaciones de derechos humanos, la justicia avanza cuando instituciones o funcionarios inde- pendientes adelantan las investigaciones. En esos casos, se han puesto en marcha metodologías de trabajo judicial que no están únicamente centradas en el estable- cimiento de responsabilidades individuales, sino también en la identificación de las redes, los entramados o los contextos. Esto ha permitido aportar luces de compren- sión a las problemáticas y mecanismos que hacen posible la violencia a gran escala.

La justicia también ha avanzado cuando la investigación ha podido realizarse en los territorios, con acceso a las víctimas y en condiciones de seguridad. Cuando ha existido un impulso central desde las altas esferas de las instituciones estatales para dar seguimiento a los expedientes, aportar medios para su robustecimiento, apoyar a los investigadores y dar prioridad a las averiguaciones con análisis de macro criminalidad, que aportan información determinante para entender las conexiones de la impunidad en los territorios y los tentáculos que convirtieron a la justicia en un campo más de disputa del conflicto armado.

A pesar de la implementación de estas innovadoras herramientas de investigación en algunos momentos, el común denominador sobre los expedientes abiertos por violaciones de derechos humanos producto del conflicto armado es el fraccionamiento de los procesos judiciales. El balance muestra que ha habido un énfasis en el estudio de los crímenes aislados y no tanto en investigaciones sistemáticas y de largo aliento para desarticular estructuras armadas. En esta última materia, no se advierten resultados convincentes, lo que añade un factor más a la hora de determinar por qué el conflicto armado se ha prolongado por décadas.

Cuando se han dado, los avances de la justicia han llegado más a los ejecutores de bajo orden de las violaciones de derechos humanos que a los responsables de ordenar, planear y financiar la violencia. Adicionalmente, no existe una instancia que sistematice el esclarecimiento que ha brindado la actuación de la justicia y que haga accesible para la sociedad sus hallazgos sobre lo ocurrido con perspectiva de no repe- tición. Tampoco existe

[14] ProcuraduríaDelegadaconFuncionesdeCoordinacióndeIntervenciónparalaPaz.«Observaciones del Ministerio Público».

una memoria detallada de las víctimas que el poder judicial ha aportado en su lucha por la verdad.

La ausencia de personal y recursos técnicos para cubrir las demandas de justicia de casos especialmente complejos en todo el país es notable. El Estado colombiano ha avanzado significativamente en las condiciones laborales de la rama judicial en comparación con los tiempos en los que había una gran precariedad en la justicia, debido a su dependencia total del ejecutivo y a la injerencia de los partidos políticos. En 2018, según cifras oficiales, se alcanzó una cobertura del 100 % del territorio nacional haciendo presencia en 1.103 municipios, en contraste con el año 1993, cuando solo había presencia de jueces en 970[15].

En este periodo, a pesar del aumento en la cobertura, mientras la cantidad de procesos aumentó 264 %, el número de despachos judiciales permanentes solo creció un 38 % [16]. En países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la que Colombia forma parte, y que no tienen un conflicto armado con violaciones masivas como las ocurridas en Colombia, el estándar es de 64 jueces por cada 100.000 habitantes[17]. En Colombia, en cambio, el punto más alto se presentó entre 2016 y 2020 cuando la cifra osciló entre 11 y 11,3 despachos por cada 100.000 mil habitantes, según cifras que suministró el Consejo Superior de la Judicatura a la Comisión[18]

La conjunción de precariedad, falta de acceso a los territorios y ausencia de seguridad ha condicionado la acción de la justicia, especialmente en los territorios con mayor afectación del conflicto armado. A manera de ejemplo, una exfuncionaria narró a la Comisión que, en la época en que ocurrió la masacre de La Rochela, se encontraba en una misión buscando al director de la cárcel de un pueblo del departamento de Sucre a quien habían desaparecido: «Y me mandan a mí con un señor que en ese momento tendría 70 años: el investigador y yo a buscar al desaparecido, o sea, esa era la precariedad. Justamente estando en esa investigación es que nos llaman de la Viceprocuraduría a indicarnos que no podemos salir del hotel porque se está dando la situación en La Rochela, y que pidie- ron a toda la gente que estaba en misión que se acuartelara por la situación que se estaba viviendo. Esas eran las medidas de seguridad: quédate en tu hotel»[19] .

[15] Consejo Superior de la Judicatura, 2019, 19.
[16] Rama Judicial, «Consejo Superior de la Judicatura presentó a Cámara de Representantes el informe sobre el estado de la Rama Judicial». Citado en Paulina Santis Espitia, «Nulidad de pleno derecho a nulidad ordinaria: Crónica de la muerte del artículo 121 del Código General del Proceso».
[17] ama Judicial, «Consejo Superior de la Judicatura presentó a Cámara de Representantes el informe sobre el estado de la Rama Judicial». Citado en Paulina Santis Espitia, «Nulidad de pleno derecho a nulidad ordinaria: Crónica de la muerte del artículo 121 del Código General del Proceso»
[18] Consejo Superior de la Judicatura. 1000126-FSMB-62b750b8a4736d17, «Respuesta de la Unidad de Desarrollo y Análisis»
[19] Entrevista 001-VI-00049. Abogado, exfiscal en el exilio.

El doctor Eduardo Valdés, exdirector de Medicina Legal, agregó en una entrevista con la Comisión que, especialmente en los años ochenta, la policía de las zonas rurales se restringía a los pueblos y se abstenía de ir a diligencias judiciales o de apoyar visitas a las veredas[20] .

El sistema carcelario ha tenido otra dimensión crítica en el panorama de la justicia. Más allá de los problemas de hacinamiento, este ha sido una radiografía de la crisis social colombiana que ha mostrado que la justicia «no muerde sino a los de ruana», como acuñó el fenómeno el congresista liberal Antonio José Retrepo en 1925 para oponerse al restablecimiento de la pena de muerte en Colombia.

El sistema carcelario ha combinado escenarios de extrema precariedad con burbujas de lujo para los presos de renombre, secretos guardados o develados sobre los tiempos de los consejos verbales de guerra, de la justicia sin rostro, del proceso 8000, de la parapo- lítica o de los incontables escándalos de corrupción que se divulgan a diario, incluido el del «cartel de la toga», un escándalo judicial que terminó en procesos judiciales por cohecho y concusión contra varios exmagistrados de la Corte Suprema de Justicia, un fiscal anticorrupción, congresistas, exgobernadores y varios abogados, por lucrarse de la desviación penal de expedientes de la parapolítica, la corrupción y, por supuesto, de la guerra. La violencia que se diseminó en los territorios se tomó las ciudades y encontró también un campo de batalla en las cárceles. La evidencia más conocida ocurrió en la cárcel La Modelo de Bogotá, a finales del siglo XX y comienzos del XXI. Desde allí, el Bloque Interno Capital hizo parte de los entramados del paramilitarismo en la ciudad, en un tiempo de magnicidios, mientras, en otros patios, las guerrillas se preparaban para regresar a la guerra o insistir en el canje de sus milicianos presos por centenares de militares y policías cautivos en las cárceles de la selva.

Las cárceles han sido un lugar donde se tasa la justicia y se negocia la guerra, donde se cruzan los intereses de la política y del conflicto armado. Los escenarios creados para el castigo del delito han sido también espacios para negociar impunidades. Al tiempo que se transaban los subrogados penales o las sentencias laxas, en las cárceles se han desenredado los ovillos de las políticas de sometimiento a la justicia. Ha habido capos impunes negociando cláusulas de predominio y pabellones de políticos y personalidades caídos en las redadas contra la guerrilla, el paramilitarismo o el narcotráfico que repre- sentan un rostro visible de la crisis causada por el conflicto armado. Entre los cientos de detenidos por causas comunes o por diversos delitos contra la administración pública, se entreveran los destinos de miles de detenidos y procesados por las acciones de la guerra, aunque casi nunca los máximos responsables de las violaciones a derechos humanos. En los últimos tiempos, el grueso de la población carcelaria condenada por narcotráfico ha estado compuesta, sobre todo, por mulas, gestores del microtráfico y campesinos cocale- ros. Pocas veces los lavadores o los capos han terminado en las cárceles. En ese sentido, el dilema de las cárceles ha contribuido a la impunidad y ha agravado la crisis judicial que predomina en la visión social. Por una parte,

[20] Entrevista 312-VI-00005. Médico legal.

supone condiciones de hacinamiento que conllevan un trato inhumano y degradante y más que resolver el problema en la situa- ción de las cárceles se reafirman redes criminales. En los mecanismos de sometimiento a la justicia referidos por la Comisión también deben ser tenidas en cuenta las cárceles.