

Reparaciones y proceso de paz

Este documento plantea unas reflexiones y recomendaciones sobre el proceso de paz y la reparación a las víctimas, para lo cual comienza por i) recordar brevemente por qué este tema debe tener un lugar central en el proceso y en el acuerdo de paz, para luego ii) recordar los avances que ya existen en Colombia en este campo y que no deberían ser ignorados por el proceso de paz, pero igualmente iii) señalar las limitaciones de las políticas de reparación existentes y iv) hacer algunas recomendaciones sobre como el acuerdo de paz podría tener un papel dinamizador y hasta cierto punto fundante para las políticas de reparación.

1. Las razones de la centralidad de la reparación en el proceso de paz.

Existen dos razones diversas pero complementarias por las cuales la reparación de las víctimas tiene que estar en el corazón de un acuerdo de paz. La primera es una razón jurídica y deontológica: porque las víctimas tienen en todo caso derecho a la reparación. La segunda razón es una consideración política complementaria: porque la reparación contribuye a la legitimidad y sostenibilidad del acuerdo de paz. Brevemente desarrollamos estos dos puntos.

Las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario tienen derecho a que los daños que les han sido ocasionados sean resarcidos de manera integral, lo cual incluye medidas de restitución, compensación, indemnización, rehabilitación y satisfacción. A esto se le denomina como derecho a la reparación. Además, las víctimas de violaciones graves de derechos humanos, como ciudadanos tienen derecho no solamente a estos componentes del derecho a la reparación, sino que además tienen derecho a la satisfacción de sus derechos humanos de manera integral, incluyendo derechos de atención y asistencia que no deben ser confundido con los de reparación integral. Esto incluye derechos básicos como el respeto por su dignidad, a la participación en las medidas que le afecten, a la no discriminación, a ser tratados de manera equitativa por el Estado, y en general, al goce y ejercicio de los derechos de garantía de los cuales es responsable el Estado.

En el Estado, como garante principal de los derechos humanos, descansa la obligación de hacer realidad estos derechos. Es importante aclarar que la concesión de beneficios punitivos negociados en procesos de paz con combatientes no autoriza a incluir concesiones en materia de reparaciones. Por el contrario, el otorgamiento de esas reparaciones es un condicionamiento para el otorgamiento de tales beneficios.

Este derecho a las víctimas a la reparación está reconocido no solamente en el derecho colombiano, sino además en el derecho internacional, por lo cual representa un imperativo jurídico y deontológico que obliga a que los acuerdos de paz se orienten a lograr, hasta donde sea realmente posible, la reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado. Pero existen además razones políticas que orientan en esta

misma dirección y que tienen que ver con la legitimidad, aceptabilidad y sostenibilidad del acuerdo de paz.

Un elemento central para que un acuerdo de paz, que implica decisiones difíciles y polémicas, sea aceptable por la ciudadanía es que exista la convicción social de que el acuerdo no sólo beneficia a los actores armados sino que tiene un impacto positivo más amplio para toda la sociedad, y en especial para los sectores más vulnerables, como indudablemente lo son las víctimas. Un acuerdo de paz que promueva vigorosas políticas de reconocimiento y reparación a las víctimas será entonces mucho más legítimo, aceptable y sostenible pues la ciudadanía comprenderá que las partes negociadoras no se preocuparon solamente por sus intereses sino que incorporaron en el acuerdo las visiones y preocupaciones de las víctimas. Una política robusta de reparaciones en el acuerdo limitará entonces las posibilidades de oposición al acuerdo por parte de los saboteadores del proceso de paz, que pueden usar el discurso de los derechos de las víctimas para atacarlo. Igualmente las políticas de reparación podrán hacer más admisibles por la sociedad y por las víctimas los beneficios punitivos para los actores armados que puedan ser incorporados al acuerdo. Finalmente, estas políticas de reparación asociadas al acuerdo, en especial si son fruto de consultas con las víctimas, podrá hacer que las organizaciones de víctimas se conviertan en uno de los apoyos más sólidos al proceso de paz, en vez de ser eventuales opositoras al mismo.

Por todo lo anterior, el proceso de paz y el acuerdo deben tener como uno de sus ejes fundamentales la reparación de las víctimas, para lo cual es necesario revisar los acumulados actuales que existen en el país en materia de reparaciones, revisar sus potencialidades y limitaciones para establecer cómo se puede contribuir y reforzar estos esfuerzos de reparación. Esto es lo que procedemos a desarrollar en los siguientes puntos de este documento.

2. Los acumulados: las políticas y mecanismos existentes

De manera esquemática se puede decir que en Colombia hay dos vías paralelas para acceder a las reparaciones: (i) las vías ordinarias, que son eminentemente de carácter judicial (pero no por ello se concentran exclusivamente en la reparación monetaria, como muestra la experiencia reciente del Consejo de Estado); y (ii) las políticas y mecanismos especiales para víctimas creadas a partir de la legislación de transición que se implemente en Colombia desde hace una década.

2.1 Los mecanismos judiciales ordinarios

Colombia cuenta con un marco normativo relativamente complejo y completo en materia de reparaciones. Existe un importante conjunto de normas que de manera general regula las condiciones por medio de las cuales una persona que ha sufrido un daño puede acceder a la reparación. Esta normatividad general u ordinaria incluye las

disposiciones del procedimiento penal, de las normas civiles, del procedimiento civil y en especial de la responsabilidad administrativa del Estado¹.

En la jurisdicción contencioso administrativa de Colombia existe la posibilidad de interponer diferentes acciones. Las más importantes son la acción de nulidad, la acción de nulidad y restablecimiento, así como la acción de reparación directa. La acción más idónea para ser planteada frente a graves violaciones a derechos humanos cometidos por agentes estatales es la “acción de reparación directa”, la cual tiene un término de caducidad de dos años a partir de la ocurrencia de los hechos. A través de la acción de “reparación directa” una persona puede demandar al Estado con el fin de obtener una declaración de responsabilidad por un daño antijurídico que la víctima no tiene por qué soportar y una orden de reparación consistente en una indemnización monetaria.

El Consejo de Estado ha consolidado una valiosa jurisprudencia sobre reparaciones para víctimas de graves violaciones a derechos humanos cometidas por agentes del Estado, o por particulares con la aquiescencia de los primeros. Particularmente después de 2002, el Consejo de Estado ha ido incorporando en su jurisprudencia los criterios de reparación establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos². Así, a la tradicional indemnización otorgada por el Consejo de Estado frente a los daños morales y materiales sufridos por las víctimas, la jurisprudencia actual concede otras medidas de reparación adicionales como medidas de satisfacción, rehabilitación y otras medidas destinadas a evitar la repetición de hechos similares³. Además, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el Consejo de Estado presume el daño moral sufrido por las víctimas directas y por las víctimas indirectas⁴.

A pesar de que la acción de reparación directa ante la jurisdicción contenciosa administrativa cumple una función democrática importante en la sociedad colombiana,

¹ Los mecanismos judiciales para la obtención de reparaciones derivadas de violaciones a los derechos humanos - ordinarias y transicionales- incluyen: la de responsabilidad del Estado, ante los jueces contenciosos administrativos; la de responsabilidad penal, ante los jueces penales ordinarios; y la derivada de los procesos de Justicia Transicional, ante los Tribunales Especiales de Justicia y Paz establecidos por la Ley 975 de 2005, los juzgados y tribunales civiles especializados en restitución de tierras y mediante los mecanismos administrativos de reparación masiva contemplados en la Ley 1448 de 2011.

² A pesar de que la acción de reparación directa ante la jurisdicción contenciosa administrativa cumple una función democrática importante en la sociedad colombiana, esta acción en sí misma no puede entenderse como una medida de reparación integral frente a graves violaciones a derechos humanos ni como un sustituto de acciones internacionales en materia de derechos humanos (como lo ha establecido la Corte IDH). Además, la jurisdicción contenciosa administrativa en Colombia padece de severos problemas de acceso, congestión y morosidad.

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de octubre de 2007 (relacionada con las masacres de Ituango); Sentencia del 20 de febrero de 2008 (caso de desaparición forzada); Sentencia de 28 de enero de 2009, expediente 30.340; sentencia de 26 de marzo de 2009, expediente 17.994.

⁴ Ver, entre otras decisiones: Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 7 de abril de 2002, radicación 21.266; Sentencia del 28 de noviembre de 2002, radicación No. 70001-23-31-000-1993-4561-01 (12.812); sentencia del 6 de julio de 2005, radicación No. 13969; sentencia del 26 de enero de 2006, radicación No. 25000-23-26-000-2001-00213-01(AG) B.

ésta acción en sí misma no puede entenderse como una medida de reparación integral frente a graves violaciones a derechos humanos ni como un sustituto de acciones internacionales en materia de derechos humanos. Además, la jurisdicción contenciosa administrativa en Colombia padece de severos problemas de acceso, congestión y morosidad. En cuanto al acceso, la acción de reparación nunca es oficiosa, debe ser presentada por medio de un abogado y ante determinado distrito, que sólo opera en las capitales departamentales, muchas veces muy lejos de donde ocurren las más graves violaciones de derechos humanos en Colombia. Si bien existe la Defensoría Pública, la cual opera para suministrar abogados a los acusados de escasos recursos en los procesos penales, no existe asistencia judicial por parte del Estado a víctimas de escasos recursos para que puedan eventualmente presentar una acción de reparación directa. Además, en cuanto a los problemas de congestión y morosidad, el Consejo Superior de la Judicatura ha reconocido que, en promedio, los casos ante la jurisdicción contenciosa administrativa duran aproximadamente trece años en ser resueltos de manera definitiva.

2.2 Los mecanismos transicionales de reparación

En un contexto de violencia masiva y con amplias limitaciones para el acceso a la justicia de las víctimas, la jurisdicción ordinaria ha sido insuficiente para enfrentar el fenómeno de victimización ocurrido a partir del conflicto armado. Es por ello que durante las últimas dos décadas, el Estado colombiano ha implementado algunas medidas para asistir a las víctimas en el acceso a servicios básicos como salud, educación, asistencia funeraria, entre otras medidas. Estas medidas que inicialmente fueron denominadas como medidas de “ayuda humanitaria” incluyeron el pago de indemnizaciones a personas que fueron victimizadas por aquello que la ley consideraba como actos terroristas (aquellos cometidos por los carteles de la droga en la década de los ochenta) y, posteriormente, por actos derivados del conflicto⁵.

Desde hace más de una década, el Congreso ha introducido algunas medidas de desmovilización de grupos armados bajo el lenguaje de la justicia transicional. En primer término, en 2005, se adoptó la Ley de Justicia y Paz, que sirvió como marco jurídico para la desmovilización principalmente de los grupos paramilitares. Esta Ley, además, reguló la realización de los procedimientos penales especiales que se deben adelantar en contra de aquellos desmovilizados que han cometido crímenes atroces. La vía para las reparaciones era judicial, asociada con este procedimiento penal especial.

No obstante, las proyecciones de reparación masiva a través de este mecanismo no fueron cumplidas debido, entre otras, a la lentitud de los procesos, a la falta de acceso de las víctimas, y a la poca oportunidad para la evaluación de daños colectivos. Frente a lo que se preveía como el fracaso de la Ley 975 para producir reparaciones, en 2008,

⁵ Lozano, Carlos (2008) “Quince años de prestación de ayuda humanitaria por muertes en Colombia: un estudio normativo”. En: Díaz Catalina, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (Eds.) (2009) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, violencia y exclusión*. Bogotá: ICTJ/Dejusticia.

el gobierno nacional emitió el Decreto 1290 (reglamentario de la Ley de Justicia y Paz) con el cual se creó un Programa Administrativo de Reparaciones Individuales.

Sin embargo, estos desarrollos no son el resultado de un reconocimiento oficial de la problemática estructural, sino más bien de la necesidad de atender situaciones que de facto estaban desbordando la capacidad institucional para atender de manera individual. Así las cosas, el desarrollo y andamiaje de las instituciones no corresponde precisamente a una política sistemática, articulada y coherente de atención al problema del conflicto armado y sus víctimas, sino a una serie de respuestas a problemas particulares, por ejemplo, programas para el desplazamiento forzado, para la violencia sexual, para la desmovilización de combatientes, etc. Por ejemplo, las indemnizaciones no partían del reconocimiento de víctimas y de responsabilidad del Estado. Adicionalmente, el decreto 1290 excluía de manera discriminatoria a las víctimas de agentes estatales y se limitaba a otorgar indemnizaciones, sin prever otras medidas de reparación.

Frente a estas limitaciones tanto del sistema ordinario, como de los mecanismos tradicionales asociados al proceso de desmovilización, las víctimas se organizaron y exigieron unos mecanismos especiales y efectivos de reparación. Ese es el origen de lo que se convertiría en la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La apuesta de reparación contenida en la Ley de Víctimas y sus normas complementarias⁶ es ambiciosa: contiene medidas en todos los componentes de la reparación integral establecidos por la jurisprudencia internacional. El artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 señala que “la reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición”. La ley entiende que reparar a quienes han sufrido afectaciones producto de la violación de sus Derechos Humanos e infracciones al DIH en el marco del conflicto armado, supone contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida y dignificación de las víctimas en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

Además, la Ley de Víctimas tiene cuatro características que son importantes de resaltar a efectos de entender los avances, limitaciones y retos en el proceso de implementación y ejecución de la misma. La primera característica es que, esta ley se constituye como un reconocimiento oficial del Estado colombiano de la existencia del conflicto armado interno⁷. La segunda característica es que, la ley está enfocada principalmente en la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, independientemente de si los victimarios se han desmovilizado o acogido a programas institucionales, si han declarado ante alguna entidad oficial, etc. La tercera característica es que reconoce la existencia de víctimas de agentes de Estado, con lo cual elimina la discriminación existente al respecto. Finalmente, la ley constituye todo un andamiaje institucional

⁶ Hacen parte de la legislación de víctimas, además de la Ley 1448, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635. Todos con la misma jerarquía normativa que la Ley 1448.

⁷ Si bien el Estado reconoce la existencia del conflicto armado, es enfático en afirmar que este reconocimiento no significa que esté reconociendo responsabilidad como agente generador de los daños a las víctimas.

nuevo, especializado y destinado exclusivamente para reparación de las víctimas incluidas en esta ley.

Es importante aclarar que si bien la Ley de Víctimas ha sido considerada por muchos sectores como un paso positivo para la reparación de las víctimas, otros han criticado su alcance o algunas de sus medidas. Por ejemplo, se ha criticado: (i) el no haber incluido dentro del universo de víctimas de restitución a los ocupantes, (ii) la concentración de la restitución en los bienes inmuebles, excluyendo a los bienes muebles, (iii) la falta de reglamentación legal – en la propia ley y no a partir de un decreto del Ejecutivo – los criterios y montos de reparación administrativa; (iv) la inclusión de la figura del contrato de transacción⁸; (v) la obligación de agotar la vía administrativa ante la Unidad de Tierras antes de llevar los casos a los jueces como requisito de procedibilidad (cuestión que fue demandada ante la Corte Constitucional, organismo que la encontró ajustada a la Constitución); y (vi) la creación de un supuesto *derecho de superficie* que limita la entrega de aquellos predios objeto de restitución que se encuentran afectados por proyectos agroindustriales.

Ahora bien, como parte de la implementación de la ley, se creó una estrategia de política específica. Así, para hacer efectivos los componentes de reparación de la Ley, el *Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas* establece unas rutas de acceso. De este modo, la ruta de reparación integral es diferencial y transformadora; con participación de la víctima y donde confluyen de forma coordinada y efectiva, las entidades nacionales y territoriales responsables. La ruta de reparación tiene dos ámbitos: el individual y el colectivo. Ambas rutas son interdependientes, debido al enfoque de reparación integral y complementario.

El modelo establecido por el Plan parte del presupuesto de que la participación activa de la víctima en la ruta de reparación integral es necesaria, tanto para que ésta elija las rutas que considere más convenientes para su situación, así como para aplicar el enfoque diferencial. Para promover esto, la ruta garantiza, a través de un modelo de acompañamiento que incluye el acompañamiento a la inversión de la indemnización, un apoyo integral a la víctima en la ruta de reparación integral.

⁸ El artículo 132 contempla la figura del “contrato de transacción” en virtud del cual, para que las víctimas reciban un monto indemnizatorio de carácter administrativo, superior al contemplado en el respectivo reglamento, que es definido por el Gobierno Nacional, tendrán que renunciar a reclamar una indemnización de carácter judicial.

Sobre este tema es importante anotar que tanto el Consejo de Estado⁹, como la Corte Constitucional¹⁰ y la Corte IDH¹¹ han establecido una distinción conceptual estricta entre las medidas de asistencia humanitaria, la reparación y las medidas de política social. El derecho colombiano reconoce entonces que cada una de estas medidas cumple una función determinada y, por tanto, la reparación no puede simplemente ofrecer política pública social o asistencia humanitaria, pues estas dos ya son derechos ciudadanos a los que tienen derecho las víctimas.

A continuación se presentará de manera concreta los programas existentes que buscan implementar estos componentes y principios de reparación.

2.2.1 Acción judicial de restitución de tierras

En relación con el problema específico del despojo de tierras, la Ley 1448 estableció un mecanismo transicional mixto (judicial y administrativo), que es la acción de restitución, destinada a lograr, por medio de una serie de reglas específicas como la inversión de la carga de la prueba a favor de las víctimas, una restitución masiva, rápida, y con fuerza de cosa juzgada judicial, de las tierras despojadas.

Para ello, la Ley creó la Unidad Administrativa de Gestión de Tierras y un procedimiento de restitución a cargo de jueces y Tribunales especializados en restitución de tierras, los cuales resuelven la restitución en única instancia, en un término perentorio de cuatro meses, tras un período probatorio de treinta días. En dicho proceso no son admisibles figuras procesales del derecho civil común como la acumulación procesal, la intervención excluyente o coadyuvante ni las excepciones previas.

En virtud de tal procedimiento, la Unidad de Gestión de Tierras recibe la solicitud de la víctima y presenta la demanda en su nombre ante los jueces, en aquellas zonas en donde previamente han sido declaradas zonas afectadas con la violencia generalizada por parte del Gobierno nacional (este procedimiento se realiza mediante las acciones de focalización). La ley también contempla el pago de compensaciones monetarias para terceros de buena fe exentos de culpa y para aquellas víctimas a las cuales sea imposible restituirles sus bienes originales. Dicha compensación es pagada, en cualquiera de los

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Fallo del 29 de abril de 2010, Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00878-01(AC), consejera ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia, Bogotá; Consejo de Estado, Sentencia de 8 de abril de 2010, Rad. 08001-23-31-00-2009-00895-01(AC), magistrada ponente: Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá.

¹⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, *Sentencia C-1199 de 2008*, magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla, Bogotá, 4 de diciembre de 2008; Sala Primera de Revisión, *Sentencia T-085 de 2009*, magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería, Bogotá, 16 de febrero de 2009; Sala Sexta de Revisión, *Sentencia T-510 de 2009*, magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Bogotá, 30 de julio de 2009; Sala Novena de Revisión, *Sentencia T-458 de 2010*, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas, Bogotá 15 de junio de 2010; Sala Plena, *Sentencia C-914 de 2010*, magistrado ponente: Juan Carlos Henao, Bogotá, 16 de Noviembre de 2010.

¹¹ Corte IDH, Caso González y otras ("campo algodonero") vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

casos, con títulos de deuda pública doméstica, emitidos por el Gobierno y administrados por el Banco de la República, por su valor de mercado al momento de la sentencia.

2.2.2 Medidas de Restitución distintas a la restitución de tierras

Además del detallado capítulo de restitución de tierras, la Ley 1448 (y su correlación en los decretos de ley étnicos) establece otras medidas con carácter restitutivo a las cuales pueden acceder las víctimas. Entre ellas, el Plan cita las siguientes:

- Restitución de vivienda, que tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana.
- Medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones.
- Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, permitiéndoles la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento.

2.2.3 Medidas de Compensación monetaria

Esta indemnización busca tener en cuenta la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial y con observancia de los principios de progresividad y gradualidad, de acuerdo a las condiciones establecidas por la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011. Esta medida de reparación podrán acceder las víctimas de los delitos contemplados en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, esto es: i) homicidio, ii) desaparición forzada (Hasta 40 salarios mínimos mensuales legales), iii) secuestro (Hasta 40 salarios mínimos mensuales legales), iv) lesiones que producen incapacidad permanente (Hasta 40 salarios mínimos mensuales legales), v) lesiones que no producen incapacidad permanente (Hasta 30 salarios mínimos mensuales legales), vi) tortura, tratos inhumanos y degradantes (Hasta 30 salarios mínimos mensuales legales), vii) delitos contra la libertad e integridad sexual (Hasta 30 salarios mínimos mensuales legales), viii) reclutamiento forzado de menores (Hasta 30 salarios mínimos mensuales legales), y, ix) desplazamiento forzado (Hasta 17 salarios mínimos mensuales legales). Para el caso de homicidio y desaparición forzada, la distribución de la indemnización se hará según lo establecido en el artículo 150 del citado decreto y para el delito de desplazamiento forzado, la indemnización se otorgará por núcleo familiar según lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia con el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011.

Adicionalmente, de esta ruta de reparación hace parte el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos, que es una herramienta que busca que las víctimas hagan uso de los recursos de la indemnización en distintas formas de inversión para la reconstrucción de su proyecto de vida, a partir de sus expectativas, necesidades personales y realidades locales, y el acompañamiento de la

Unidad en la formulación de la opción más adecuada para la inversión de la indemnización. Dentro de las modalidades de inversión, de acuerdo con la preferencia de la víctima, están los bonos redimibles u otros mecanismos en temas como los descritos a continuación:

- Formación técnica o profesional para las víctimas o los hijos e hijas de estas: En este marco, se implementará una línea especial para inversión en educación superior técnica, tecnológica o profesional. A través de la Alianza para fomentar el acceso de la población víctima a la educación superior- Crédito Acces del ICETEX, se haría una focalización dirigida a víctimas, a fin de subsidiar el 50% del valor total de la matrícula. La inversión de los recursos de indemnización se sumaría a tal porcentaje para procurar que se cubra la totalidad de la beca, o que se disminuya el valor del crédito.
- Creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos. A través del SENA se dará acompañamiento técnico a las víctimas en la elaboración de planes de inversión para proyectos productivos. También se articulará con programas de generación de ingresos del Departamento para la Prosperidad Social, INCODER y con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el desarrollo de procesos de asistencia para la incorporación de TIC en estas unidades productivas.
- Adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada. Esta línea se focalizará principalmente para víctimas de desplazamiento forzado de acuerdo a la oferta de los ministerios de Vivienda y de Agricultura.
- Adquisición de inmuebles rurales. Esta modalidad permitiría a la víctima sumar su indemnización a la oferta de subsidios para adquisición de inmuebles y proyectos productivos del INCODER.

El Programa de Acompañamiento se surte a través de una persona que sirve de enlace de reparaciones. Dicho enlace es dispuesto por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. El Programa busca ampliarse de manera que, no sólo se centre en la inversión de la indemnización, sino que se integre de manera permanente con las medidas de satisfacción.

2.2.4 Medidas de Rehabilitación

La legislación no define expresamente el concepto de rehabilitación. Más bien se concentra en el tipo de medidas que la integran. El artículo 135 de la Ley 1448 estipula que la rehabilitación se compondrá de un “conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social”, los cuales estarán dirigidos “al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas”. Para ello, el gobierno nacional debe expedir un programa de rehabilitación que incluya “tanto las medidas individuales y colectivas que permitan a las víctimas desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral y social y ejercer sus derechos y libertades básicas de manera individual y colectiva”.

Visto de esta manera, el programa administrativo de rehabilitación no adhiere a una versión limitada o clínica de la rehabilitación, sino a una visión más holística que tiene en cuenta las medidas para la reconstrucción del plan de vida de las víctimas y la mitigación de los daños ocasionados. Sin embargo, el desarrollo posterior del programa de rehabilitación se concentra fundamentalmente en las medidas físicas y psicológicas, con lo cual el concepto amplio u holístico tiende a quedar más como un propósito ideal que como una verdadera apuesta del programa. Ello se evidencia, por ejemplo, con el hecho de que la legislación solamente desarrolla una medida de rehabilitación concreta: el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las víctimas. Así, la Ley 1448 solamente se detiene a establecer los lineamientos de este Programa (en lo que, como se mencionó anteriormente, sigue aquellos ordenados por la Corte Constitucional) y a determinar la estructura, funciones y operatividad del programa. Algo similar ha ocurrido con la posterior reglamentación de la Ley, hecha a partir del Decreto 4800 de 2011, que solo regula estos aspectos; y con la estrategia de política de implementación plasmada en el Documento Conpes 3726 de 2012.

Ahora bien, si se hace una lectura global de las medidas de atención y reparación estipuladas en la legislación (independientemente de que hayan sido consideradas como medidas de rehabilitación *per se*), es posible encontrar un marco de beneficios dirigidos a la reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas.

Rehabilitación física y psicosocial: El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas tiene como propósito atender los daños psicosociales y en la salud de las víctimas en los ámbitos individual, familiar y comunitario, con el fin de mitigar su sufrimiento emocional, contribuir a la recuperación física y mental y, a la reconstrucción del tejido social en sus comunidades¹². El enfoque psicosocial es considerado como transversal – es decir, deberá estar en todas las acciones e intervenciones a víctimas – desde una perspectiva de reparación integral. En tal sentido, el acceso al Programa no es una conclusión del proceso de reparación, sino un presupuesto obligatorio para que las víctimas puedan potenciar las demás medidas de atención y reparación.

El Programa consta de dos grandes componentes: la atención psicosocial y la atención integral en salud. La atención psicosocial incluye las acciones en los ámbitos individual, familiar y comunitario. El componente de la atención integral en salud se enmarca en las medidas de asistencia y rehabilitación en la salud física y mental. Ambos componentes parten de una caracterización y/o diagnóstico de los daños psicosociales y en la salud sufridos por las víctimas y se articulan en un plan de atención psicosocial y en salud.

Servicios jurídicos y asistencia legal: Técnicamente, la Ley no considera la asistencia legal y jurídica como un componente de reparación, sino más bien como parte de la asistencia y atención a las víctimas necesarias para iniciar el proceso de reparación. La ruta de reparación - tanto por vía administrativa, como por vía judicial - tiene como

¹² Art. 163 y ss. Decreto 4800 de 2011.

propósito el acompañamiento legal integral por parte del Estado para que las víctimas puedan ejercer plenamente sus derechos y obtener decisiones judiciales que las satisfagan y acceder a los derechos y beneficios de las que son titulares.

En materia de justicia y acompañamiento a víctimas la legislación establece tres grandes tipos de medidas. La Ley 1448 de 2011 dedica un capítulo especial sobre los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales. Allí se establecen distintas obligaciones de información, asesoría y apoyo a las víctimas para que puedan acceder a servicios de acompañamiento jurídico y asistencia estatal en cualquier reclamación, como por ejemplo, en la búsqueda, exhumación e identificación en casos de desaparición forzada. Igualmente, la Ley establece diversas medidas para facilitar el acceso a la justicia de mujeres víctimas y, en especial, de víctimas de violencia sexual, a las cuales, según la ley, “las autoridades deberán brindar garantías de información reforzadas mediante personal especializado en atención psicosocial, sobre las instituciones a las que deben dirigirse para obtener asistencia médica y psicológica especializada, así como frente a sus derechos y la ruta jurídica que debe seguir”¹³.

2.2.5 Medidas de Satisfacción

Las víctimas de que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 pueden acceder a medidas de satisfacción a través de los Centros Regionales de la Unidad para las Víctimas o a través del Centro de Memoria Histórica (CMH)¹⁴ y de sentencias judiciales. Este universo comprende no sólo las víctimas del conflicto armado interno que sufrieron hechos después de 1985, sino también aquellas que son víctimas desde antes de esta fecha.

Este componente busca, entre otras cosas, reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias de su comisión. Así, este componente se debe entender en dos dimensiones: la verdad histórica, procedente de los organismos del Estado así como de las diversas expresiones de la sociedad civil; y la verdad judicial, obtenida a través de los procesos judiciales seguidos en contra de los perpetradores de crímenes atroces. Ésta última se desarrolla en el componente de justicia, pero se entiende como un complemento de la verdad.

La verdad en sede no judicial se basa en las Leyes 1424 de 2010 y 1448 de 2011. En este sentido, el proceso de la construcción de la verdad tiene dos grandes líneas que se desarrollan en el Plan Nacional de Víctimas: i) El Programa Nacional de Derechos Humanos y Memoria Histórica y ii) El Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad histórica y la Reparación.

¹³ Art. 35, Ley 1448 de 2011., reglamentado mediante el Art. 84 y ss del Decreto 4800 de 2011.

¹⁴ La Ley 1448 DE 2011, en el capítulo dedicado a las medidas de satisfacción, incluyó la creación del Centro de Memoria Histórica (CMH), cuyo referente fue el trabajo realizado por el Grupo de Memoria Histórica (GMH) de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) creada por la Ley de Justicia y Paz, y cuyo ciclo de labores terminó en diciembre de 2011.

La Ley establece otras medidas de satisfacción como la suspensión de la obligación de prestar el servicio militar, el Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, el Museo Nacional de la Memoria y otras que sean concertadas con las víctimas bien sea a través de la ruta de reparación individual, o de manera colectiva.

Para hacerlas efectivas, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe concertar previamente con las víctimas el tipo de medidas de satisfacción solicitadas y el lugar en el cual estas se deben ejecutar, de conformidad con los criterios que para el efecto definan los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

3. Los alcances, limitaciones y los vacíos del modelo actual

En esta sección presentaremos un balance rápido de la implementación de las medidas de reparaciones y de los retos que se han identificado en los tres años de ejecución de la Ley de Víctimas. Este panorama ayudará a evidenciar las necesidades y oportunidades del proceso de paz en materia de reparaciones, lo cual se desarrollará en la sección final.

3.1 El balance de la ejecución de la política de reparaciones

Restitución de tierras – Unidad de Restitución

La planeación de la política pública de restitución se hizo bajo ciertos cálculos que aproximaban la expectativa de volumen de trabajo que representaría esta apuesta. Así, el gobierno esperaba que entre el entre los años 2012 y 2021 se recibirían 360.000¹⁵ solicitudes de restitución¹⁶. No obstante, hasta el corte de mayo de 2014, la Unidad de Restitución había recibido 63.951¹⁷ solicitudes de inclusión en el registro de tierras, de las cuales 23.917 (es decir el 37.39%) tienen avances en la etapa administrativa¹⁸, lo cual significa que se encuentran en algún punto entre en inicio de estudio y antes de la decisión sobre la inscripción en el registro de tierras. Ahora bien, de las solicitudes recibidas, 10.016 que equivalen al 15.66% ya culminaron el trámite administrativo, es decir, ya se decidió su inclusión o no en el registro de tierras¹⁹.

¹⁵ “El 85% de las familias víctimas no han presentado reclamación. Las reclamaciones recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras representa el 15% del universo estimado.” (Semana.com, 2014)

¹⁶ “Ley de Víctimas: lo bueno, lo malo y lo feo”. Semana.com. (11 de junio de 2014). *Semana.com*. Recuperado el 03 de julio de 2014, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-de-victimas-balance-de-tres-anos/391302-3>

¹⁷ En el año 2013 habían sido presentadas 54.063 solicitudes de inclusión en el registro, lo que quiere decir que entre 2013 y 2014 se han presentado un poco menos de 10.000 solicitudes nuevas.

¹⁸ Según el portal Semana.com de 54.063 solicitudes presentadas el 70% se encontraban “represadas” en la Unidad de Restitución, pues dicha solicitudes se encuentran en zonas que no han sido microfocalizadas.

¹⁹ Bolívar, Aura. (30 de junio de 2014). “[La restitución de tierras: entre avances y obstáculos](#)”. Razón Pública. Recuperado el 6 de julio de 2014, de <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7719-la-restituci%C3%B3n-de-tierras-entre-avances-y-obst%C3%A1culos.html>

La Unidad de Restitución ha presentado acciones de restitución en alrededor de 4.000 casos²⁰, esto es cerca del 6.25% del universo inicial de solicitudes recibidas. De éstas, se han obtenido 1.558 sentencias que equivalen a un 38.95% de las acciones que han conocido los jueces y magistrados de restitución. Sin embargo, esta información se ve contradicha por las cifras presentadas por la investigadora Aura Bolívar, quien afirma que los jueces y magistrados de restitución han proferido, a mayo de 2014, 538 fallos (13.45% de las acciones de restitución presentadas) que resuelven la situación de 1.204 solicitudes²¹ y ordenaron la restitución de 1.056 predios equivalentes a 28.792 hectáreas.

Por su parte, *Semana.com* con un corte de 372 sentencias de restitución arroja los siguientes datos: las sentencias resuelven la situación de 964 solicitudes de restitución, de éstas, el 96.16% fueron resueltas en favor de las víctimas, el 1.2% han sido resueltas en favor de los opositores que han acreditado la buena fe exenta de culpa²². A partir de este mismo corte, los resultados también indican que ha habido 35 predios compensados, equivalentes a 411 hectáreas.

Respecto a la distribución por sexo de los predios restituidos se tiene que, 695 han sido restituidos a mujeres y 712 a hombres²³. Además, de acuerdo con la calidad jurídica del solicitante frente al predio se tiene que: sobre 7.709 hectáreas se trataba de propietarios, sobre 1.125 hectáreas se trataba de poseedor, y sobre 12.269 se trataba de ocupante, esto quiere decir que, el 58% de las tierras que han sido restituidas son baldíos de la Nación²⁴.

La reparación individual y colectiva – Unidad para las Víctimas

En la actualidad la Unidad para las Víctimas cuenta con 20 unidades territoriales y 100 puntos de atención distribuidos por todo el país. Esta capacidad institucional ha permitido que se haya cumplido con la meta de 385.000 víctimas reparadas durante el primer gobierno Santos. Según la Directora Técnica de Reparación de la Unidad para las Víctimas – María Eugenia Morales - alrededor de estas víctimas 189.000 fueron indemnizadas administrativamente. Estas indemnizaciones han tenido un valor aproximado de 2.5 billones de pesos²⁵. Las restantes han sido reparadas mediante planes de atención y reparación integral. En todo caso, la Unidad reconoce que el reto

²⁰ Aura Bolívar, quien presenta cifras más exactas habla de 3.529 acciones de restitución presentadas, que resolverían la situación de al menos 300.000 hectáreas.

²¹ Como existe la posibilidad de presentar acciones de restitución colectivas un solo fallo puede resolver la situación de varias solicitudes.

²² No es claro a qué hacer referencia la expresión “Fueron resueltas en favor de...” ya que, el hecho de que el opositor demuestre la buena fe exenta de culpa no implica que la víctima no tenga derecho a la restitución del predio.

²³ No registra información sobre titulación conyugal.

²⁴ “Ley de Víctimas: lo bueno, lo malo y lo feo”. *Semana.com*. (11 de junio de 2014). *Semana.com*. Recuperado el 03 de julio de 2014, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-de-victimas-balance-de-tres-anos/391302-3>

²⁵ Durante el periodo de Juan Manuel Santos han sido indemnizadas administrativamente 263.000 víctimas con un costo de 1.6 billones de pesos. (Departamento para la Prosperidad Social, 2013)

es muy grande. El universo de víctimas actualmente está en alrededor de 6'500.000 víctimas²⁶, lo que quiere decir que han reparado al 5.92% de la población que requiere esta atención.

Además, la Unidad ha diseñado estrategias para hacer una recuperación emocional inicial pues por lo general es esta entidad la que tiene el primero contacto, pero ahí a penas inicia un proceso del cual hacer parte el Ministerio de Protección con su Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas – PASIVI. A esta estrategia se han acogido alrededor de 50.000 personas víctimas, de las cuales cerca del 82% son mujeres.

Otra de las estrategias que ha adoptado la Unidad para las Víctimas es un programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos. Este programa promueve jornadas de educación financiera para que las víctimas tengan mejores herramientas para administrar los recursos que reciben de las indemnizaciones. Cerca del 60% de quienes han recibido una indemnización se han acogido a este programa y las preferencias de inversión están dadas en el siguiente orden: 60% desean invertir en proyectos productivos, 30% en vivienda y 25% en educación.

En materia de educación para las víctimas, el ICETEX, el Ministerio de Educación y la Unidad han conformado un programa para la permanencia en la educación superior. Se trata de un programa de créditos condonables con el fin de que éstas puedan acceder a la educación superior, este crédito consiste en el pago de la matrícula de todos los semestres, una cuota de sostenimiento y una cuota que se paga a la universidad para que le hagan acompañamiento académico a la víctima y así garantizar su permanencia. Este programa ha cobijado a 2045 víctimas de 29 departamentos. De este universo de víctimas el 76% son mujeres, quienes además han accedido a carreras que les permiten superar los estereotipos de género.

Como medida de satisfacción y garantía de no repetición se encuentra un programa de desvinculación y exención de la libreta militar para víctimas del conflicto. En el marco de este proceso se han entregado 43.000 libretas militares para que los jóvenes no tengan que seguir contribuyendo a la guerra.

Por su parte, en materia de Reparación colectiva se están desarrollando 220 procesos, de los cuales 7 son de organizaciones de mujeres. Una porción de estos ya ha avanzado hasta la implementación de las medidas contenidas en los planes de reparación. Este trabajo implica un reto muy grande, pues debe hacerse paralelamente un proceso de reconstrucción de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, para los casos en los que el conflicto ha afectado profundamente estas relaciones y la confianza en la institucionalidad. Teniendo en cuenta estas circunstancias, la implementación de la reparación colectiva requiere tiempo. Tiempo de socialización con las comunidades, tiempo de aclaración de dudas para no generar falsas expectativas, tiempo para que las comunidades discutan internamente y decidan de manera libre si se quiere acoger o no

²⁶ El 87% de estas víctimas son desplazadas por causa del conflicto. (Semana.com, 2014).

a estas estrategias, luego hay un proceso de conformación de los comités de impulso²⁷, se realiza el diagnóstico del daño identificando los hechos ocurridos y los daños y afectaciones que causaron. Este diagnóstico es validado con la comunidad y a partir de este se construyen los planes de reparación que a su vez se presentan a los Comités de Justicia Transicional, y finalmente se empieza el proceso de implementación de medidas.

También existe la estrategia 'Entrelazando' que busca reconstruir el tejido social que se ha perdido por los efectos del conflicto. Para esta reconstrucción se vienen capacitando una serie de 'tejedores y tejedoras' que son personas de la comunidad a quienes se les ha dado capacitación y herramientas metodológicas para impulsar el proceso, pero además como transmisores de conocimiento de tal manera que sean capacidades instaladas en la comunidad, y garantizar así que la reconstrucción vaya más allá de las posibilidades institucionales. En el marco de estas dos estrategias, la Unidad para las Víctimas interlocuta permanente y directamente con 5.000 miembros de los comités de impulso y 1.300 tejedores y tejedoras de entrelazando.

Otro de los grandes retos que tiene el proceso de reparación es conocer las causas y el desarrollo del conflicto armado en toda su amplitud, para tal efecto el Centro de Memoria Histórica ha venido desarrollando un importante trabajo de recolección, sistematización y difusión de los hallazgos. Dentro de sus productos más importantes se encuentran las publicaciones de seis investigaciones²⁸. En la misma línea de estas estrategias "han sido asistidas técnicamente 8 iniciativas relacionadas con temáticas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y memoria histórica, que hacen parte de la red de museos, centros y lugares de la memoria en los municipios de Valledupar, Bucaramanga, Barrancabermeja, Tumaco, Pasto, Florencia y Montes de María. A lo largo de 2013 se han iniciado 22 procesos que articulan iniciativas archivísticas y museísticas de memoria, investigaciones y alfabetización digital"²⁹.

3.2 Las limitaciones y retos de la implementación de la política

A pesar de los avances alcanzados en los últimos años, para que la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas se materialice falta aún mucho por alcanzar. El marco normativo referido enfrenta problemas de implementación derivados de varios factores, dentro de los que se incluyen: la vigencia del conflicto armado, problemas de coordinación interna entre medidas, falta de capacidad institucional, y falta de coordinación entre las medidas de reparación y otras medidas estatales, como las medidas de desarrollo.

En primer lugar, la persistencia del conflicto armado impide el avance de la política de reparaciones. Especialmente cuando la violencia es padecida por quienes lideran las

²⁷ Personas representativas de la zona que se conviertan en los líderes del proceso y principales interlocutores con la Unidad.

²⁸ Departamento para la Prosperidad Social. (2013). *Informe al Congreso - Periodo 201 - 2013*. Bogotá D.C.

²⁹ Departamento para la Prosperidad Social. (2013). *Informe al Congreso - Periodo 201 - 2013*. Bogotá D.C.

reivindicaciones sobre derechos (como los líderes de restitución tierras), autoridades encargadas de operar los procesos de transición, y personas que se han desmovilizado. Además, la continuidad de la confrontación armada conlleva a que el estado siga enfrentando la guerra y allocating recursos para este propósito. Finalmente, en un contexto violento e intimidante es muy difícil realizar un ejercicio de reparaciones con alguna pretensión de éxito, pues se hace muy difícil la búsqueda de la verdad, que a su vez es una garantía preliminar para la satisfacción de los derechos a la justicia y a la reparación. Además, la dinámica del conflicto hace que las burocracias encargadas de adelantar las acciones relacionadas con la reparación no puedan tener contacto con las víctimas, o que muchas de esas autoridades estén aun hoy cooptadas por los grupos armados. Adicionalmente, en extensas zonas del país la población vive en un contexto de intimidación y violencia que impide que las víctimas puedan hacer públicas sus expectativas de reparación, e incluso, condenar las violaciones y a sus agresores. Los delitos de desplazamiento y despojo se siguen cometiendo y la posibilidad de oponerse o denunciar es simplemente ilusoria para muchos de los afectados.

Organizaciones de derechos humanos han denunciado la presencia de fuertes escuadrones anti-restitución³⁰. Como ha sido anotado por la Corporación de Excelencia en Justicia, incluso si los reclamantes de tierras obtienen una decisión judicial puede que no lleguen a realizar sus derechos debido a que por la violencia no podrán retornar a sus predios. Esta organización encontró 900 solicitudes de protección (incluyendo a órganos de protección nacionales e internacionales) que fueron realizadas en conexión con procesos de restitución. Al 88% de esas solicitudes les fueron otorgadas medidas de protección al hallarse que las personas estaban en “riesgo extraordinario”. Perpetúa esta situación, además, el hecho de que la justicia no sea lo suficientemente eficiente para investigar los hechos y dismantelar el origen del riesgo³¹. Con corte a agosto de 2013, solamente 8 sentencias condenatorias habían sido proferidas, de un universo de 49 casos de reclamantes asesinados que están siendo investigados por la Fiscalía. En más de dos terceras partes de los casos no hay sospechosos que hayan sido individualizados. De hecho, según *InSight Crime*, solamente en menos del 1 por ciento de los 17,000 casos de desplazamiento forzado se han producido sentencias condenatorias³².

En segundo lugar, los problemas de coordinación y coherencia son importantes. Además del reconocimiento y las medidas de reparación ya referidas, la ley de víctimas involucra la creación de tres grandes instituciones encargadas de llevar a cabo este proceso. Se trata de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de

³⁰ CINEP, Mayo de 2012, “Restitución de Tierras: ¿Más de lo Mismo?” http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=401%3Arestitucion-de-tierras-imas-de-lo-mismo&catid=85%3Ael-cinepppp-en-los-medios&lang=es

³¹ CEJ, Nov. 2013, “La Protección de las Víctimas y la Restitución de Tierras como Materialización del Derecho de Acceso a la Justicia.” <http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros/item/la-proteccion-de-las-victimas-y-a-la-restitucion-de-tierras-como-materializacion-del-derecho-de-acceso-a-la-justicia/3701>

³² Miriam Wells, Sept. 2013, “BACRIM The Greatest Threat to Colombia Land Restitution: HRW.” <http://www.insightcrime.org/news-briefs/bacrim-are-the-greatest-threat-to-colombia-land-restitution-hrw>

Tierras (Unidad de Restitución), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas), y los Jueces y Magistrados Civiles Especializados en Restitución de Tierras (Jueces de Restitución). Con esto, se asegura en principio, la destinación de esfuerzos y recursos específicos, pero además, una especialidad técnica y la construcción de aprendizajes que permiten abordar de una mejor manera la situación de las víctimas.

Además, esta nueva institucionalidad tiene que construir el proceso apoyándose en otras entidades antiguas que por conexidad tienen obligaciones en el proceso de reparación. Ejemplo de estas son: IGAC, INCODER, gobiernos locales, Policía y Ejército Nacional, Defensoría del Pueblo, y un largo etcétera que comprende las cerca de 100 entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV. Este proceso ha sido complejo por al menos dos razones: la primera es que las entidades antiguas requieren también de los aprendizajes específicos y técnicos para abordar el proceso de reparación con todas las complejidades que este implica. La segunda es que estas entidades también requieren la inyección de recursos y personal nuevo que pueda atender el volumen de trabajo extra que implican sus obligaciones con la reparación.

Finalmente, uno de los retos más complejos de la política de restitución es la materialización de los fallos emitidos por los jueces. Implementar las medidas requiere de un lado una gran voluntad política y del otro unos sistemas de seguimiento que permitan hacer los ajustes que sean necesarios para el cumplimiento de las medidas. Aquí es fundamental la articulación entre las políticas de reparación y las políticas sociales, algo que hasta la fecha ha tenido una muy poca ejecución.

4. Los puntos de articulación y las oportunidades del proceso de paz

Las secciones anteriores demuestran que hay mucho de donde partir para un acuerdo sobre reparaciones para las víctimas. No estamos en una situación ideal, pero no partimos de un vacío total en la materia. La pregunta entonces debe ser no cómo iniciar un proceso de reparaciones, sino cómo los acuerdos del proceso de negociación de paz podrían coadyuvar, reforzar o complementar los esfuerzos de reparación existentes. Algunas líneas generales para potenciar estos esfuerzos son las siguientes.

En primer lugar, la desactivación de las hostilidades puede generar no solo un incentivo simbólico importante para revitalizar las reparaciones, sino que, además, permitiría materialmente mejorar su implementación. En la medida en que la violencia ha sido uno de los factores que más han ralentizado la implementación de la política, con un cese de hostilidades las reparaciones deberían tomar un ritmo más acelerado. En este aspecto, un acuerdo de paz podría tener un valor enorme en el desarrollo de las políticas de reparación.

En segundo lugar, la implementación de los acuerdos en materias relacionadas con la extensión de la política social podría llevar a destrabar la implementación y enfrentar los problemas de falta de coherencia externa entre medidas de reparación y medidas

de política social. Por ejemplo, en materia de restitución de tierras esto es prioritario. La política de restitución solamente podrá alcanzar sus objetivos si es acompañada de una serie de modificaciones al régimen rural que permitan que las personas a quienes se restituyan los títulos puedan rehacer su proyecto de vida con enfoque territorial. En la misma línea, otras medidas de reparación como las medidas de indemnización solo podrán ser potenciadas si una serie de políticas sociales combaten la pobreza en la que subsisten miles de víctimas y que hacen que la reparación no pueda ser utilizada para la reconstrucción de un proyecto de vida a largo plazo y sea más bien una medida paliativa de subsistencia.

En tercer lugar, la construcción de paz con enfoque en las regiones puede constituirse como un impulsor de los hasta ahora tímidos esfuerzos de reparación colectiva, especialmente aquellos asociados a colectivos territoriales. Una visión territorial de la reconstrucción de regiones a partir de un enfoque de construcción de paz es fundamental para que un escenario de reparación colectiva pueda darse. Esto requiere la participación de varios estamentos sociales y un fuerte impulso tanto institucional como social desde lo local. Por ahora, los esfuerzos de reparación colectiva han dependido mucho de la coordinación y promoción del centro hacia las regiones, lo cual ha sido un enfoque muy limitado. Solamente con unos pactos de paz locales promovidos desde las regiones será posible avanzar sustantivamente en procesos de reparación a sujetos colectivos territoriales.

En cuarto lugar, el proceso de paz puede contribuir a la restitución a partir de compromisos concretos asumidos por los ex combatientes. Uno de los principales retos de este proceso es que, a diferencia de experiencias pasadas, los capitales que fueron acumulados con ocasión de la guerra sean efectivamente reconducidos para la reparación de las víctimas. Y más allá de los bienes, los ex combatientes pueden llegar a hacer contribuciones muy importantes para la reparación, como el esclarecimiento, la participación activa en procesos de reparación colectiva, la reconstrucción de los bienes públicos afectados por el conflicto y que puedan convertirse en proyectos que apoyen procesos de reparación (algo que incluso podría ser considerado como parte de la discusión sobre penas y condiciones del proceso de asunción de responsabilidades de los combatientes por los crímenes cometidos), entre otras.

Este compromiso es no solo necesario, sino que además reforzaría la legitimidad política del propio proceso de paz, pues mostraría que éste no solamente tiene beneficios para quienes se desmovilizan, sino para otros sectores de la sociedad, en especial las víctimas.

Bajo esos principios, algunas acciones prioritarias deberían estar incluidas desde los acuerdos para asegurar su posterior implementación. Para empezar, el acuerdo debería tener un compromiso real de las Farc con la identificación, localización y determinación de los bienes que serán aportados a la reparación de las víctimas. Esto pues la experiencia de desmovilización – tanto individual como colectiva – que ha tenido Colombia muestra que si esta tarea no se hace clara desde el propio acuerdo, las posibilidades de eludir la responsabilidad son múltiples. En justicia y paz se planeó que

fueran los procesos judiciales la vía a partir de la cual se identificaran los bienes, pero estos procesos demostraron ser herramientas muy precarias para ello. Además, como en este proceso – y en aplicación de las figuras contempladas en el marco para la paz – la judicialización no va a ser generalizada, con mayor razón deben establecerse compromisos claros y a los que se les pueda hacer seguimiento antes de la desmovilización colectiva.

Estimaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado³³ realizadas en 2009 a partir de una encuesta nacional representativa indicaban que el valor total del daño emergente que habían sufrido las víctimas de desplazamiento forzado, representado por los bienes perdidos, era de alrededor de \$2,5 billones (del año 2008) por la tierra usurpada y en \$8,4 billones considerando todos los bienes que los grupos familiares se vieron obligados a abandonar, cifra que equivalía al 0,65% del PIB a precios corrientes de 2007. Por su parte, el lucro cesante para la tierra se calculó en \$42,3 billones y el lucro cesante, considerando además los otros bienes raíces abandonados, llegaba a unos \$44,6 billones (del año 2008). Ajustada esta cifra por el rendimiento de los depósitos a término para contabilizar el costo de oportunidad de los ingresos dejados de percibir, el lucro cesante de las familias desplazadas se estimó en cerca de \$49,7 billones (en pesos del 2008), cifra equivalente al 11,6% del PIB a precios corrientes del 2007³⁴.

El Conpes 3712, que establece el Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011, realizó un ejercicio de cuantificación del costo aproximado de implementación de la Ley de Víctimas y encontró que para la inversión para la población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes, ascendería a los \$54,9 billones de 2011 para el periodo 2012-2021. No obstante, es necesario aclarar que esta cifra incluye rubros adicionales a la reparación, como son medidas de asistencia, medidas de atención, costos institucionales y otros costos. El valor estimado de reparación visto de manera independiente asciende a 24,6 billones de pesos para 2011³⁵.

Así las cosas, a pesar de que los estimados tienen diferencias metodológicas, es claro que existe una brecha entre la cuantificación de los perjuicios ocasionados a las víctimas y los fondos públicos que se están destinando para su reparación. Esta brecha debe ser cubierta con los patrimonios que se reintegren a la economía a partir de la cesación del

³³ Esta Comisión está integrada por varias personas (como Monseñor Henao o el exdefensor del pueblo Eduardo Cifuentes) y organizaciones de la sociedad civil (como Viva la Ciudadanía, Codhes, Dejusticia, la Casa de la Mujer, Pastoral Social, ONIC, etc) para monitorear el cumplimiento de la sentencia T-025. Esta comisión ha hecho numerosos informes técnicos a la Corte Constitucional y a la opinión pública, disponibles en la pagina web de Codhes, que realiza la secretaría técnica de la Comisión. Ver www.codhes.org

³⁴ Comisión de Seguimiento a las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado en Colombia (2009) Décimo primer informe. *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. http://www.ascofapsi.org.co/documentos/2010/v_catedra/sesion_2/XI_informe_enero_19_09.pdf

³⁵ Documento Conpes 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011. Aprobado en diciembre de 2011. <http://ictj.org/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-victimas.pdf>

conflicto. Así, los fondos restituidos por las Farc deberían ir directamente al fondo de reparación de víctimas y podrían destinarse a cubrir prioritariamente aquello que no fue previsto por la ley: los ocupantes de predios rurales y los bienes muebles y perjuicios pecuniarios padecidos por las víctimas del desplazamiento y despojo.

Sin embargo, la experiencia reciente de Justicia y Paz muestra que no es posible pensar en financiar toda la reparación con base en los bienes restituidos por los victimarios y beneficiarios de la violencia del conflicto armado, por lo cual será necesario pensar en otras fuentes de financiación de las reparaciones, como pueden ser impuestos especiales, uso de las regalías por explotación de minas y petróleos, o contribuciones de la comunidad internacional, por sólo citar algunas. Es necesario entonces desarrollar toda una economía política de las reparaciones, a fin de mostrar de donde podrían obtenerse los recursos. Pero en este campo ya hay varios ejercicios interesantes, que han intentado cuantificar la magnitud de recursos necesarios a la reparación, ciertos criterios de priorización en el uso de los recursos y la posible fuente de obtención de los mismos. Un ejemplo significativo fue el realizado, bajo la dirección de Luis Jorge Garay, por el llamado equipo de verificación de la comisión de seguimiento de la política de desplazamiento, que presentó una propuesta bastante detallada de un programa de reparación, que fuera sensible a la disponibilidad de recursos y a los problemas de justicia distributiva que pueden generar las políticas de reparación. Es, en los términos de esta propuesta, *una indemnización administrativa distributiva en equidad*,³⁶. La tesis esencial a la que llegan estas evaluaciones es que la reparación requiere un gran esfuerzo financiero de la sociedad colombiana, pero es posible si se priorizan los beneficiarios con base en criterios de vulnerabilidad y se realizan las reformas fiscales necesarias, como la eliminación de múltiples exenciones que afectan la equidad tributaria. Pero obviamente eso requiere una voluntad política fuerte para eliminar las resistencias a ese tipo de reformas. El acuerdo de paz podría ser el punto de partida para la formación de la voluntad política necesaria para la realización de esas reformas fiscales.

Un segundo tema que debería quedar pactado en el acuerdo se relaciona con los mecanismos de esclarecimiento de las modificaciones en la propiedad y tenencia de predios. Como se explicó anteriormente, el modelo de esclarecimiento judicial predio a predio, caso a caso, ha mostrado tener enormes limitaciones para la implementación de una política de la magnitud que tiene la restitución en Colombia. De hecho, este esclarecimiento en los procesos de Justicia y Paz ha sido prácticamente inexistente. Es por ello necesario que en el acuerdo queden sentados los mecanismos de esclarecimiento y la información relevante para agilizar el proceso de restitución y de recomposición de territorios. Este mecanismo debería estar, asimismo, ligado a un proceso más amplio de esclarecimiento y reconocimiento que apoye los trabajos de una

³⁶ Ver Comisión de Seguimiento. Proceso Nacional de verificación. El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios. Bogotá, autor, Tomo 10, disponible en la página web, <http://www.codhes.org/images/Encuestas/Vol%2010%20reconocer%20y%20resarcir%20debidamente%20los%20daos%20ept%202011.pdf>. Ver en especial Tercera parte, pp 140 a 169

futura comisión de la verdad. Pero no parece conveniente esperar a la Comisión de la verdad para que realice este esclarecimiento. Las bases deben estar sentadas desde el propio acuerdo, y los mecanismos deben ser operativos desde el propio proceso para que no se repita la experiencia de justicia y paz.

En tercer lugar, el reconocimiento de lo sucedido y la contribución con los pactos locales de reparación colectiva por parte de los ex combatientes debe ser un compromiso que se eleve desde el acuerdo y del a cual se establezcan componentes concretos sobre cómo operativizarlo en las regiones. Este compromiso debe partir del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos, cuyo proceso de reparación colectiva debe llevarlos al fortalecimiento de sus capacidades para participar activamente de sus derechos políticos y colectivos, y de reconstruir y continuar con sus reivindicaciones gremiales, sociales y políticas. La intervención debe así dirigirse a la construcción de un nuevo pacto que incluya a todos los actores del territorio y que tenga como resultado un conjunto de medidas de reparación de carácter político, material y simbólico que deberán implementarse de manera coordinada y simultánea. Dicho pacto además deberá constituir la garantía de no repetición necesaria para que todo ejercicio de reparación tenga sentido.

La reparación colectiva debe entenderse como el fruto de un esfuerzo coordinado entre los diferentes actores del territorio, siendo las ciudadanas y ciudadanos, colectivamente considerados, los actores políticos fundamentales, y no como un simple conjunto de medidas materiales ofrecidas por el Estado. El acuerdo debe orientarse entonces hacia un modelo de articulación adecuada de políticas estatales de reforma institucional, de recuperación de la institucionalidad, de atención psicosocial, de participación política, de focalización de política pública y de inversión, de medidas de rehabilitación y de satisfacción en un territorio determinado a partir de la definición de sujetos colectivos de reparación. Un plan de estas características es fundamental para lograr el objetivo de "construir la paz desde las regiones".

Finalmente, una medida que puede verse tanto como una contribución con la reparación, como una forma alternativa de pena por las violaciones cometidas, y que a su vez es urgente e indispensable para la restitución es el desminado humanitario. Uno de los principales cuellos de botella de la restitución es el riesgo que existe en muchas zonas del país para retornar al campo por la existencia de minas antipersonales. El acuerdo debería entonces tener un plan concreto de desminado.

Camilo Sánchez
Rodrigo Uprimny Yepes