

LOS COMPLEJOS DEBATES DE LA LEY DE VÍCTIMAS

Índice

1. ¿Por qué una nueva ley?
2. Los temas clave en los debates a la ley de víctimas
3. Definición de víctimas
4. Agentes estatales o individuos pertenecientes a la fuerza pública
5. Reparación desigual y parcial
6. Términos y costos de la reparación
7. *Conclusiones*

Editor KASPapers

Dr Carsten Wieland
Representante Konrad Adenauer Stiftung – Colombia

Autor – Facilitador

Camilo González Posso y
Leonardo González Preafán

Coordinador Académico

Juan Carlos Vargas Restrepo



La iniciativa de una Ley de Víctimas, ***“Por la cual se crea el Estatuto de las Víctimas de crímenes y actos violentos en el marco del conflicto colombiano”***, fue justificada en el Senado de la República a partir de reconocer el desfase existente entre una normatividad dispersa e insuficiente frente a nuevos y viejos parámetros de derechos y la visibilidad adquirida por un universo de víctimas que atraviesa toda la sociedad.

El Proyecto de Ley 157/2007 “Ley de víctimas” fue presentado por un grupo de ponentes liderados por el Senador Juan Fernando Cristo del Partido Liberal, pertenecientes a partidos tanto de la coalición de gobierno como de la oposición: Gina Parody, Javier Cáceres, Gustavo Petro, Samuel Arrieta, Óscar Pérez y Eduardo Maya.

Desde el proyecto inicial se anunció el propósito de tramitar una ley que dotara a la sociedad colombiana de una política de Estado que reconociera y garantizara los derechos de las víctimas y de la sociedad impactada durante décadas por graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Se habló de un “Estatuto” de las víctimas reconociendo la existencia de múltiples disposiciones sobre asistencia estatal o de tipo penal que requieren ser armonizadas, pero partiendo de aceptar la brecha entre la normatividad existente y los derechos reconocidos internacionalmente a todas las víctimas en contextos de conflicto armado interno o de violencia generalizada.

A juicio de los ponentes “En los últimos años hemos visto como se le brinda a los victimarios un papel más importante que a las víctimas. Los han escuchado en el Congreso de la República con masiva asistencia; participaron con sus propuestas en la redacción de la Ley de Justicia y Paz; los medios de comunicación les han dado mayor trascendencia a sus actividades, a lo que tienen que decir, y la misma sociedad civil conoce en los mínimos detalles su vida, sus nombres, sus actos crueles y bárbaros. Por el contrario, a las víctimas se les ha relegado a un segundo plano, el país y la sociedad los ha apartado, siendo víctimas una y otra vez por la indolencia, por la indiferencia, sus historias son desconocidas”¹.

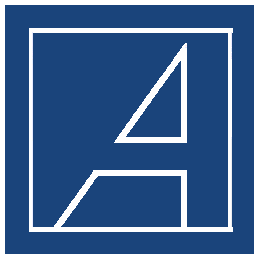
El inventario de normas existentes que tienen referencia a los derechos de las víctimas ilustra esa afirmación sobre el déficit existente en el país ante uno de los más

graves problemas sociales y políticos. Los mayores avances legales se han dado desde 1993 con respecto a la población desplazada pero aún en este campo las fallencias continúan siendo grandes como se desprende de las sentencias y autos de la Corte Constitucional y de los informes sobre la situación de derechos humanos entregados en toda la década por diversos organismos de Naciones Unidas o del Sistema Interamericano.

Cada uno de los desarrollos normativos, contenidos en leyes y decretos, ha sido sometido a un riguroso escrutinio desde la sociedad, con un movimiento organizado de víctimas y con la presencia en Colombia de todos los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos.

Desde el ámbito internacional se ha contado en los últimos años con los desarrollos de una nueva generación de parámetros y controles que corresponden a la globalización del movimiento por los derechos humanos. Las Convenciones, declaraciones y pactos que han dado cuerpo al derecho internacional de los derechos humanos desde 1948, se incorporaron como columna vertebral del Estado Social de Derecho con el impulso de la Constitución Política aprobada en 1991, pero en los últimos años nuevos instrumentos se incorporan para fortalecer la carta de derechos de todos y en especial de las víctimas. Entre esos instrumentos ha sido resaltado el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional como instancia anti impunidad frente a crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra.

¹ Cristo, Juan Fernando, Parody Gina, et al, en la Ponencia para el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República,



Algunas de las leyes sobre atención a víctimas

<ul style="list-style-type: none">• Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.	Facilita acuerdos con grupos armados, aprueba medidas de asistencia humanitaria a víctimas
<ul style="list-style-type: none">• Ley 387 de 1997.	Regula acción del Estado para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención humanitaria de emergencia y apoyo a la consolidación socioeconómica. No incluye reparación, verdad y justicia. .
<ul style="list-style-type: none">• Ley 975 de 2005.	Crea marco jurídico para facilitar la desmovilización de grupos ilegales en acuerdos con el gobierno. Incluye marginalmente algunas disposiciones para las víctimas en materia de verdad y reparación.
<ul style="list-style-type: none">• Ley 1151 de 2007.	Plan de desarrollo económico y social, incluye capítulo sobre atención a población desplazada.
<ul style="list-style-type: none">• Ley 1152 de 2007.	Estatuto rural prevé la entrega de tierras de extinción al Fondo de Reparación de Víctimas de la ley 975, programas de permutas, subsidios, retorno y reubicación.

La larga lista de referencia a principios y estándares internacionales incluye entre otros: La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Asamblea General de la ONU, resolución 57/199 del 18 de diciembre de 2002). Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas (OEA); Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder (Asamblea General de la ONU resolución 40/34). Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (2005). Convención sobre el estatuto de los refugiados. Principios rectores de los desplazamientos internos (1998). Principios Deng (2006). Declaración de la subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos. Principios Pinheiros (2005).

La aplicación de la Ley 975 de 2005 sobre desmovilización de grupos ilegales, conocida como Ley de Justicia y Paz, ha sido uno de los referentes para mostrar que el “estado de cosas no constitucional” predicado por la Corte Constitucional con respecto a la población en situación de desplazamiento forzado, define

el panorama de todas las víctimas en Colombia. El contraste se hace cada vez más grande cuando se aceptan los principios generales de las normas internacionales y se mantienen definiciones, procedimientos o mecanismos que vuelven imposible el reconocimiento de los derechos y su goce efectivo.

Esa ley 975 de 2005, en su forma definitiva después del control de constitucionalidad, enuncia los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, pero se queda corta en muchos sentidos. Solo se refiere a “víctimas de grupos armados ilegales” que hayan entrado en acuerdos de des-



movilización, es decir aplica solo a los firmantes del Acuerdo de Ralito y paramilitares en pacto de desmonte. No establece instrumentos suficientes para garantizar la verdad y subordina la reparación a la sentencia contra los que se acojan a la ley y a las pruebas presentadas por la Fiscalía y las víctimas en el incidente de reparación. No se consideran crímenes de agentes estatales ni responsabilidad estatal frente a la reparación integral.

Las carencias de la Ley 975/2005 y las dificultades de su aplicación se hicieron más evidentes con la extradición de los principales jefes desmovilizados para ser juzgados por narcotráfico en cortes de los Estados Unidos. Los juicios en Colombia por crímenes atroces se postergaron y se paso a eventos gota a gota en materia de confesión de delitos o entrega de bienes para la reparación.

El decreto 1290 de 2008 sobre reparación administrativa, busca aliviar algunas de las fallas de la reparación prevista en la ley del 2005, pero se queda corto frente a las expectativas y necesidades de las víctimas. El decreto circunscribe a las víctimas consideradas en la Ley 975/2005, además deja de lado lo relativo a tierras, derechos sociales o políticos y reparación referida a otros bienes inmuebles o muebles, lo mismo que a daños inmateriales y morales. Se sustenta en el principio de solidaridad y en esencia es una ampliación de medidas humanitarias y de apoyo a la estabilización socioeconómica, especialmente en materia de vivienda.

2. LOS TEMAS CLAVE EN LOS DEBATES A LA LEY DE VÍCTIMAS

El Gobierno Nacional resumió ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes los temas que fueron más debatidos en el Senado y que siguieron en la agenda de preocupaciones en la fase final de trámite del proyecto. El proyecto fue aprobado "en segundo debate el 18 de junio de 2008 por la Plenaria de la misma Corporación, luego de haberse incorporado algunas propuestas del Gobierno Nacional, en especial las relacionadas con la eliminación del tema de la noción de conflicto armado, la supresión de los artículos referentes a la responsabilidad del Estado por el daño emergente y lucro cesante, la eliminación de la reparación patrimonial de bienes muebles, la exclusión de las víctimas de agentes del Estado y la supresión de la figura del Alto Comisionado para las Víctimas que, sin embargo, quedó en varias disposiciones del texto enviado a la Cámara de Representantes. Igualmente se suprimieron algunas disposiciones que fueron sugeridas en aquel momento por el Ministerio de

Hacienda (Ponencia del Gobierno Nacional ante la Cámara).

En el tránsito por la Cámara de Representantes, a los anteriores asuntos se le agregaron otros que han merecido la atención también en pronunciamientos de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. En particular se ha debatido sobre el ámbito y temporalidad de aplicación de la ley y sobre sus alcances definitivos en cuanto a los derechos a la reparación y el acceso a la justicia.

3. DEFINICIÓN DE VÍCTIMAS

La definición de víctimas sigue siendo referencia central en el debate de la ley. El texto acogido en la Comisión Primera de la Cámara reza:

ARTÍCULO 9º. VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA. *Se consideran víctimas para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente y con anterioridad a la sanción de la presente ley, hayan sufrido menoscabo en sus derechos como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física o psíquica o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones realizadas por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley durante y con ocasión de su pertenencia a los mismos que hayan transgredido la legislación penal o constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos.*

También se considerarán víctimas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física o psíquica o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones dolosas o gravemente culposas de individuos que, durante y con ocasión de su pertenencia a la Fuerza Pública, hayan transgredido la legislación penal o constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos, judicialmente declarada.



Los comentarios de la OACNUDH en Bogotá llaman la atención en los apartes de esa definición que limitan el universo de víctimas a las que se registren hasta la sanción de la ley. En esos términos se supone que hacia adelante o no se presentarán víctimas o las que se registren quedarán por fuera de la protección de sus derechos.

También se limita el tipo de daño a las víctimas al ámbito de los derechos fundamentales, dejando por fuera lo relativo a derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente. En esto contrasta con la definición adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en marzo de 2006 y que es acogida por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación que se refiere a los derechos humanos en general:

"La CNRR considera como víctimas a todas aquellas personas o grupos de personas que, en razón o con ocasión del conflicto armado interno que vive el país desde 1964 hayan sufrido daños individuales o colectivos ocasionados por actos u omisiones que violan los derechos consagrados en normas de la Constitución Política de Colombia, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Penal Internacional, y que constituyan una infracción a la ley penal nacional. En opinión de la Comisión, el reconocimiento de todas las víctimas del conflicto armado contemporáneo constituye en sí mismo un acto de reparación".

El texto aprobado en la Cámara de Representantes refiere la condición de víctima al tipo de victimario distinguiendo víctimas de personas pertenecientes a grupos armados ilegales y víctimas de individuos pertenecientes a la fuerza pública. También en este punto se distancia el artículo y sus desarrollos de las definiciones contenidas en normas internacionales que han sido recogidas entre otros por la CNRR, así: *"La CNRR considera que la condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la Víctima"*².

Las recomendaciones de las Naciones Unidas en el documento sobre *"Principios y directrices básicos sobre*

los derechos de las víctimas ..." extiende el concepto de víctima *" a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización"*.

4. AGENTES ESTATALES O INDIVIDUOS PERTENECIENTES A LA FUERZA PÚBLICA

La limitación de responsabilidades por violación de derechos humanos o delitos atroces a individualidades de la fuerza pública ha dejado de lado la responsabilidad o complicidad, por acción u omisión de otros funcionarios públicos, como gobernadores, alcaldes, concejales, diputados, integrantes de instancias del gobierno central o del Congreso de la República. Semejante omisión va en contravía de las recomendaciones del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Señor Luis Moreno, que en diversos pronunciamientos ha señalado la necesidad de llevar las investigaciones sobre parapolítica hasta el esclarecimiento de responsabilidades en crímenes atroces en connivencia o complicidad con los paramilitares.

En junio de 2008, el fiscal especial de la CPI, Luis Moreno, le envió al embajador de Colombia ante La Haya, Francisco José Lloreda, una comunicación, en la cual recuerda que *"como es de su conocimiento mi oficina se encuentra analizando la situación colombiana, a la luz del Estatuto de Roma, ratificado por Colombia"*. La misiva se suscitó a raíz de la extradición intempestiva de los jefes paramilitares en mayo de 2008. Ante ello, el fiscal Moreno pregunta al gobierno colombiano: *"¿Cómo se asegurará el juzgamiento de los máximos responsables de crímenes que estarían bajo la competencia de la CPI, incluyendo a dirigentes políticos y miembros del Congreso, presuntamente involucrados a los grupos desmovilizados?"*³.

² Sigue el texto de las recomendaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, marzo 2006.

³ Corte Penal Internacional hace requerimiento a gobierno de Uribe. En: El Nuevo Siglo. Agosto 15 de 2008,



El pronunciamiento de la CPI se presenta en momentos en los cuales un elevado número de congresistas han sido llamados a juicio por la Corte Suprema de Justicia y algunas versiones libres de los jefes paramilitares ante la Fiscalía implican a dirigentes políticos en pactos electorales y negocios basados en las prácticas atroces de esos grupos ilegales.

Por otro lado, la evidencia de responsabilidades de agentes del Estado en crímenes atroces ha sido confirmada por la Corte Interamericana en varias sentencias, como las relativas a las masacres de Mapiripán, Diez y nueve comerciantes, e Ituango, en las que condenó por ello al Estado colombiano. Organismos internacionales han advertido o denunciado las ejecuciones sumarias perpetradas por elementos de la Fuerza Pública y el mismo gobierno ha alertado sobre casos de desaparición forzada y homicidios que se han presentado como si fueran muertes en combate. Esta serie de eventos tienen respuesta en la ley con la referencia a "*acciones dolosas o gravemente culposas de individuos en ocasión de su pertenencia a la fuerza pública*".

En la negativa de incluir en la Ley a las víctimas que pueden identificarse agentes estatales como responsables de graves violaciones a los derechos humanos han pesado muchos factores y en particular la preocupación por cualquier posibilidad de acusaciones por crímenes de sistema o de reconocimiento de responsabilidad estatal en la victimización desde el Frente Nacional. El tema de los crímenes de sistema ha sido argumentado ante la Corte Interamericana por el caso del genocidio de los miembros de la Unión Patriótica y también está siendo documentado por organizaciones de derechos humanos como Justicia y Paz ante la Corte Penal Internacional que sustentan la responsabilidad estatal en el surgimiento, reproducción y acción sistemática de grupos paramilitares responsables de miles de homicidios y desapariciones o millones de desplazados y víctimas de infracciones al DIH.

5. REPARACIÓN DESIGUAL Y PARCIAL

Las discusiones sobre el derecho a la reparación se refieren en particular a lo establecido en el artículo 6° de la ley en trámite en la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 6°. DERECHO A LA REPARACIÓN. *Las víctimas de la violencia a*

que se refiere el artículo 9 de la presente ley, tienen derecho a ser reparadas por los victimarios de manera adecuada, efectiva y rápida por las violaciones de la legislación penal y de normas internacionales de derechos humanos, por medio de la implementación de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

Cuando el Estado repare a las víctimas de grupos armados al margen de la ley, lo hará subsidiariamente en los términos de la presente Ley y con fundamento en el principio constitucional de solidaridad y teniendo en cuenta los derechos vulnerados, sin que implique reconocimiento alguno de responsabilidad de su parte, atendiendo la disponibilidad de recursos.

Quien sea reparado por el Fondo para la Reparación de las Víctimas a través del Programa de reparación por vía administrativa contenido en la presente ley, no podrá demandar por la vía judicial al Estado por el mismo concepto, con el fin de acceder a recursos adicionales, sin perjuicio del derecho que le asiste de perseguir los bienes del victimario.

Cuando el Estado repare a las víctimas de agentes del Estado definidas en el artículo 9 de la presente ley, lo hará únicamente con base en sentencia judicial ejecutoriada y con fundamento en el principio constitucional de responsabilidad. A efectos de lograr la reparación integral de las víctimas, el juez que condene a la reparación ordenará las medidas pertinentes que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica a que se refiere la presente ley.

En esta formulación se establecen derechos diferentes a las víctimas según las características del victimario haciendo más exigentes los requisitos cuando se trata de víctimas de agentes del Estado para las cuales se exige una sentencia judicial ejecutoriada. En casos de víctimas de grupos armados se presume la buena fe y se aceptan



procedimientos sumarios para una pronta reparación por - vía administrativa.

Desde la perspectiva de la OACNUDH ésta distinción es discriminatoria y niega el principio de igualdad. En su reciente visita al país, la señora Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reclamó que *"para hacer efectiva la reparación a las víctimas, los programas deben beneficiar por igual a víctimas de grupos armados ilegales y de agentes del Estado"*⁴.

El Ministro del Interior y de Justicia sustentó ese tratamiento diferenciado con el argumento de que aceptar una reparación estatal por presunta violación por parte de un miembro de la fuerza pública es contrario al debido proceso y a la presunción de inocencia. *Según el Ministro, es clara la distinción entre "el victimario que por su naturaleza es ilegítimo, como son los grupos armados al margen de la ley y la diferencia entre agentes del Estado que se presume siempre actúa con legitimidad"*.

Frente a esa hermenéutica que contrasta con los criterios adoptados por la CNRR y acogidos por Colombia como parte del bloque de constitucionalidad, los ponentes del proyecto ante la Cámara de Representantes han recordado que la condición de víctima se debe establecer por el daño sufrido y que es independiente de la plena identificación o juzgamiento y condena del ofensor. El procedimiento sumario y la presunción de buena fe no depende del carácter del victimario y las acciones de reparación desde el Estado en sus diversas modalidades son derecho de todas las víctimas. Los ponentes replicaron al Ministro retomando la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en la Sentencia T-188 de 2007⁵ reconoció el derecho que tiene toda víctima a apelar tanto a la vía administrativa como a la penal. Como dice la Corte:

"... del Conjunto de Principios formulados por la Comisión de Derechos Humanos para la

*protección y promoción de los mismos*⁶ *se desprende que toda víctima, tanto por la vía penal como por la civil, administrativa o disciplinaria, deberá contar con la posibilidad de acceder a una pronta y justa reparación...*

*...Indica el artículo 31 del Conjunto de los Principios en mención, que "toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y de dirigirse contra el autor"*⁷.

De estos lineamientos de la Corte Constitucional se desprende que no tiene sustento una distinción entre reparación administrativa estatal fundada en el principio de solidaridad y reparación judicial basada en sentencia ejecutoriada. La reparación es un derecho exigible por las víctimas y la sociedad al Estado y encierra la obligación del Estado de replicar contra los victimarios en los tiempos establecidos por la ley y por el debido proceso.

En la resolución aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 2005 (Principios y Directrices), se considera la reparación como obligación del Estado no solo por acciones de agentes suyos, sean o no pertenecientes a la fuerza pública, sino la responsabilidad estatal por omisión cuando el daño ha sido causado por persona natural o jurídica. En este caso tampoco se trata de solidaridad. Esta tesis es asumida por los ponentes del proyecto de ley de víctimas cuando señalan que: *"el Estado es responsable por el incumplimiento en su deber de garantizar los derechos humanos, ya que no actuó con la debida diligencia para garantizarlos, aún por vulneraciones generadas por agentes no estatales"*.

IX. Reparación de los daños sufridos (Tomado de la resolución de Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los derechos de las víctimas. Op. cit, 2005).

⁴ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU derechos humanos en Colombia deplora un proyecto de "Ley de Víctimas" discriminatorio. Bogotá, Noviembre 14 de 2008

⁵ Sentencia T-188/07. Acción de tutela instaurada por Nancy Lozano Escandón contra la Presidencia de la República Red de Solidaridad Social. M.P.: Alvaro Tafur Galvis.

⁶ Anexo al Informe E/CN.4/2005/102, presentado por la experta independiente Diane Orentlicher, encargada de actualizar el Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, mediante la Lucha contra la Impunidad, de 1997.

⁷ Citado en la Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de representantes. David Luna, Franklin Negro et al, septiembre de 2008.



15. Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario. Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima.

16. Los Estados han de procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones.

6. TÉRMINOS Y COSTOS DE LA REPARACIÓN

Como ha sido señalado por los voceros de las Naciones Unidas, "el proyecto excluye a las personas que en el futuro puedan resultar víctimas, al establecer que solo quienes hayan sido víctimas con anterioridad a la aprobación de la ley pueden solicitar ser registradas como tales. Excluye también del derecho a obtener indemnización a las víctimas de grupos armados ilegales que pertenezcan a estratos 5 y 6, y como familiares de las víctimas directas a las parejas del mismo sexo".

Además se establecen otras restricciones como el plazo de dos años que tienen las víctimas o sus beneficiarios para acceder a las medidas definidas por la ley, entre las cuales está la reparación administrativa. Y a ello se suma la no proporcionalidad al establecer un tope máximo igual a 40 salarios mínimos legales vigentes, según lo establecido en el decreto 1290 de 2008. La reparación judicial por daño ocasionado por agente estatal también se limita a esos topes y se considera la atención humanitaria de emergencia como parte de la reparación, tal como dice el artículo 79.

ARTÍCULO 79. En los casos en que el Estado sea condenado subsidiariamente al pago de la indemnización por hechos cometidos por grupos armados al margen de la ley, o cuando sea condenado a reparar a las víctimas como consecuencia de acciones dolosas o gravemente culposas de individuos que, durante y con ocasión de su pertenencia a la Fuerza Pública, hayan transgredido la legislación penal o constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos, judicialmente declarada, dicha condena deberá fijarse hasta por los montos máximos definidos en el Decreto 1290 de 2008, o demás normas que lo modifiquen o adicionen.

Así mismo, en los casos en que el Estado hubiere reparado administrativamente se descontarán de la condena judicial las sumas de dinero que haya recibido de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social, o de otra entidad del Estado que constituya reparación.

Esas restricciones muestran la elección de un escenario de reparación parcial en oposición al de reparación integral y ello se constata en varias disposiciones relativas a indemnización y pagos con cargo al Estado.

Uno de los argumentos sustentados por el gobierno a lo largo del debate ha sido el de evitar compromisos excesivos que impliquen costos con cargo al presupuesto de la nación y agraven el déficit fiscal. Según los cálculos del gobierno los costos implícitos en la ley de víctimas significan para el Estado alrededor de 21 billones de pesos pagaderos en diez años, cerca de 9.000 millones de dólares en noviembre de 2008.

No se conocen los estudios de costos sobre la reparación que sustentan los estimativos del gobierno pero esas cifras pueden tomarse como referencia y compararse con las que se presentan en los estudios publicados por CERAC o por INDEPAZ según las cuales el costo de la reparación a las víctimas de daños sufridos en ocasión del conflicto armado interno y la situación de violencia en las últimas cuatro décadas es del orden de 26.000 millones de dólares (Se considera también reparación moral y colectiva). Si se supone un plan a 20 años se está hablando de cálculos similares a los del gobierno.



En el estimativo realizado por INDEPAZ se tomaron en cuenta casi todas las modalidades de daños y formas de reparación y se partió un promedio de las tarifas de indemnización por daño material o inmaterial

consignadas en sentencias de la Corte Interamericana sobre casos en Colombia.

Se advierte que esas cifras suponen que todas las víctimas o sus beneficiarios van a reclamar la totalidad

de la reparación, lo que es un escenario improbable si se consideran las experiencias históricas que no llegan a la tercera parte del universo de víctimas o del total de la reparación integral. En la tabla adjunta sobre el estimativo de costos de la reparación se agrega el ítem de reparación moral colectiva con un estimado de 4.500 millones de dólares. El daño moral se calcula siguiendo pautas del sentencias del Consejo de Estado y el lucro cesante que se incluye en cada modalidad de daño se estima con supuestos sobre promedio de años de vida perdidos a partir de un ingreso promedio de un salario mínimo mensual.

Valoración reparación al total de las víctimas

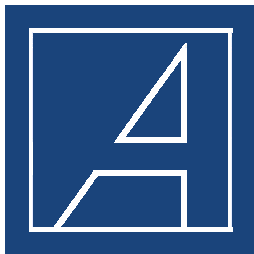
1964 – 2004

Tipo de víctima según violación	Número	Valor unitario en	Valor reparación
Homicidios de civiles (CINEP)	50.227	64.000	3.215
Desaparecidos (Asfades)	7.138	235.000	1.677
"Intolerancia" social (CINEP)	6.509	2.500	16
Secuestro extorsivo	29.497	12.000	354
Desplazados, hogares de 5,7 personas	646.942	12.000	7.763
Terrorismo	2.154	8.500	18
Masacres (4.270 casos)	23.543	235.000	5.533
Torturas (1966- 2004)	11.043	12.000	133
Amenazas (1997 - 2004)	10.672	2.500	27
Detenciones arbitrarias	84.133	2.500	210
Restitución de tierras (promedio entre CGN y otras	3.500.000	1.000	3.500
subtotal			22.446
Reparación moral y colectiva			4.500
GRAN TOTAL			26.946

Fuente: GONZÁLEZ POSSO, Camilo. El mito de la quiebra del Estado. En: INDEPAZ. Revista Punto de Encuentro. No. 39, 2007.

En el mencionado estudio de INDEPAZ se anota que "un programa de reparación a las víctimas supondría un plan a 20 años, con pagos proyectados que le den prioridad a los desplazados, familiares de desaparecidos, masacres, asesinatos políticos y secuestrados. El Fondo Nacional de Reparación debería contar con recursos suficientes, los cuales en este cuatrienio no superarían los US\$ 3.500 millones si se considera el pago del 50% de las reparaciones a las víctimas de las AUC y se incluyen inicialmente 500 casos de militantes de la Unión Patriótica. En la conformación de ese fondo deberían concurrir los aportes de los victimarios, recursos presupuestales y la cooperación internacional

⁸ Se toman las asignaciones de la siguiente manera: homicidios, con la indemnización por daño inmaterial en la sentencia sobre Ituango. Desaparecidos y masacres, el promedio por daño material e inmaterial en las cuatro sentencias. Intolerancia, amenazas y detenciones, con indemnización por afectación a la integralidad psíquica. Desplazamiento, tortura y secuestro, con el dato para desplazamiento dejando aparte pérdida de ingresos y daño inmaterial. Tierras, según estimativo de precio promedio por hectárea utilizado en estudio de la Contraloría General de la Nación.



hoy destinada a operaciones militares y de seguridad. Se trata de un valor similar al aporte de Estados Unidos para el Plan Colombia entre 2000 y 2005 y cada año menos de 0.5% del PIB o de 1.5% del presupuesto anual de la Nación⁹.

Por otra parte el Estado no puede dejar de exigir a los victimarios el cumplimiento de sus obligaciones de reparación por los daños ocasionados en graves crímenes y violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Y esta exigencia es urgente ante el precario panorama que viene presentando la entrega de bienes por parte de los exparamilitares que se acogieron a los beneficios de la Ley 975 de 2005.

Al respecto, la Corte expresó que “[E]ximir completamente de responsabilidad civil al causante del daño”, “equivale a una amnistía integral de la responsabilidad debida”. Por ende, manifestó que se deben activar todos los mecanismos para “[E]xigir a los perpetradores la entrega de los bienes ilícitos” – requisito de elegibilidad y accesibilidad al proceso de la mencionada norma – “y legales” (“su propio patrimonio”) para la reparación de sus víctimas, por cuanto a través de ésta se garantiza[n] los derechos de las víctimas y [se combate] la impunidad”.

Para ese Tribunal es evidente que Mientras que “los grupos armados al margen de la ley y sus cabecillas han acumulado inmensas fortunas” y “hacen partes de complejas estructuras y organizaciones”, sus víctimas “suelen ser personas humildes que, además de haber sido vulneradas en su dignidad y derechos, han sido despojadas de sus propiedades, desarraigadas de su tierra, privadas de las personas que aportaban el sustento familiar, en fin, completamente desposeídas”¹⁰.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

⁹ GONZÁLEZ POSSO, C. Op. cit.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 370 de 2006. Declara la constitucionalidad de gran parte de la ley 975 de 2005, con excepciones como las de exigirles a los paramilitares la entrega de los bienes lícitos e ilícitos. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7. CONCLUSIONES

El debate que se ha presentado en el trámite de la Ley de Víctimas ha sido de gran importancia por el consenso creado sobre la necesidad de poner a tono la legislación en esta materia con los avances que ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos en la última década. Colombia es punto de referencia en la comunidad mundial preocupada por la paz por ser el único país en el continente que se encuentra en un crónico conflicto armado y en situaciones de violencia que llevan ya más de cuatro décadas colocando al país en los primeros lugares en desplazamiento forzado o en víctimas de minas antipersona.

Todos los temas que han ocupado la atención del Congreso en la búsqueda de un estatuto de derechos de las víctimas del conflicto seguirán en la agenda y han permitido ya la visibilización de problemas y derechos que han estado sumergidos. Las audiencias públicas a lo ancho y largo del país han servido para fortalecer la conciencia democrática y constituyen un activo para completar las tareas pendientes en la construcción de una política de Estado que garantice los derechos de las víctimas como un componente ineludible en la construcción de la paz.