

REPARACIÓN, LA VÍCTIMA DEL FRACASO DE UNA LEY
RECORRIDO LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY DE VÍCTIMAS

AUTORES

LUISA FERNANDA HERNÁNDEZ MORALES

ANGÉLICA MARÍA VILLAMARÍN JIMÉNEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE COMUNICACIÓN Y LENGUAJE
COMUNICACIÓN SOCIAL

BOGOTÁ

2010

REPARACIÓN, LA VÍCTIMA DEL FRACASO DE UNA LEY
RECORRIDO LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY DE VÍCTIMAS

AUTORES

LUISA FERNANDA HERNÁNDEZ MORALES

ANGÉLICA MARÍA VILLAMARÍN JIMÉNEZ

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE COMUNICADOR (A) SOCIAL

CAMPO PROFESIONAL

PERIODISMO

DIRECTOR

MARISOL GÓMEZ GIRALDO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE COMUNICACIÓN Y LENGUAJE
COMUNICACIÓN SOCIAL

BOGOTÁ

2010

Agradecimientos

Queremos agradecer a nuestras familias por el apoyo que nos brindaron. A Marisol Gómez, nuestra asesora, por acompañarnos durante la elaboración del proyecto. A Maryluz Vallejo y Mario Morales por guiarnos hacia este tema de estudio, y finalmente, a quienes con su conocimiento aportaron al desarrollo de esta investigación.

Dedicatoria

Queremos dedicar este trabajo de grado a las víctimas del conflicto armado nacional. Reconocemos su sufrimiento y, más allá de eso, su valentía y determinación para querer superar las secuelas que les han dejado los crímenes cometidos y vencer los tantos obstáculos que la política, la ley y la burocracia colombiana les han impuesto.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	15
<u>Capítulo 1. Entre el sufrimiento y la reconciliación (conceptos clave)</u>	16
▪ <u>Justicia Transicional</u>	18
▪ <u>La Ley de Justicia y Paz</u>	20
▪ <u>Quién es víctima</u>	20
▪ <u>Derecho a la reparación</u>	21
▪ <u>Derecho a la verdad</u>	24
▪ <u>Derecho a la justicia</u>	25
▪ <u>El Perdón</u>	26
▪ <u>La Reconciliación</u>	27
Capítulo 2. <u>Ley de Justicia y Paz, el punto de partida del derecho a la reparación (contextualización)</u>	29
▪ <u>Ley de Justicia y Paz</u>	30
✓ <u>Verdad</u>	33
✓ <u>Justicia</u>	35
✓ <u>Reparación</u>	37
▪ <u>Decreto 1290 de 22 de abril de 2008</u>	40
<u>Capítulo 3. El tortuoso camino del proyecto de Ley de Víctimas en el Congreso</u>	46
▪ <u>Contexto político y de orden público</u>	48
▪ <u>Senado</u>	
✓ <u>Comisión primera</u>	52
✓ <u>Plenaria</u>	55
▪ <u>Las víctimas tuvieron voz, pero no voto (audiencias congresionales)</u>	58
▪ <u>Cámara</u>	
✓ <u>Comisión primera</u>	61
✓ <u>Plenaria- Comisión de conciliación</u>	71
Capítulo 4. <u>Medios masivos, entre el cubrimiento de la pelea política y la defensa de la ley de víctimas</u>	75
<u>Conclusiones</u>	82
<u>Bibliografía</u>	86
<u>Anexos</u>	98

INTRODUCCIÓN

Reparación: la víctima del fracaso de una ley. Recorrido legislativo del proyecto de Ley de Víctimas es un análisis cronológico del camino que hizo en el Congreso de la República un proyecto de ley cuyo énfasis era la reparación de las víctimas del conflicto armado colombiano.

Esta investigación quiso reconstruir lo ocurrido en cada uno de los escenarios en los que fue debatido el proyecto, teniendo en cuenta los motivos por los que se propuso, los tropiezos y los avances durante su paso por el Congreso y los factores que determinaron su fracaso.

La construcción de este análisis se fundamentó en la perspectiva desde la que cada uno de los actores entendió la iniciativa. Los legisladores expusieron las razones por las que el país necesitaba una ley de reparación y ayuda a quienes habían vivido la barbarie del conflicto armado y las organizaciones sociales pusieron sobre la mesa los argumentos por los cuales el Gobierno debía responsabilizarse de la situación de las víctimas, quienes a su vez, reclamaron la restitución de su ciudadanía.

El cuerpo de este texto está dividido en cuatro capítulos. El primero se refiere a los conceptos clave necesarios para abordar las temáticas de la investigación. El segundo ubica al lector en el escenario coyuntural en el cual se desarrolló el proyecto de ley. El tercero ilustra las variaciones que tuvo la iniciativa, derivadas de su tránsito por las cuatro instancias reglamentarias en el Congreso y da cuenta de los factores que incidieron en el destino de la propuesta. Finalmente, el último capítulo hace referencia al cubrimiento que le dieron algunos medios escritos de comunicación masivos a este proceso.

ENTRE EL SUFRIMIENTO Y LA RECONCILIACIÓN

La justicia transicional es aquella que una nación utiliza en momentos en que está viviendo un proceso de democratización, iniciado por la supresión de regímenes dictatoriales o la superación de conflictos armados internos. En general, este tipo de justicia está enmarcada en tiempos de profundos cambios políticos y significa una modificación en los procedimientos y resultados propios de la justicia tradicional punitiva. La distinción principal entre estas dos clases de justicia es la admisión o el rechazo de determinados grados de impunidad.

Generalmente, la relación entre impunidad y justicia es lineal. Es decir, la justicia completa significa que no exista ningún nivel de impunidad, mientras que la impunidad total implica que ningún tipo de justicia se haga efectiva (Herrera y Torres, 2005, pág. 85). El dilema principal entre estos dos polos, en el marco de los procesos de justicia transicional, es qué posición tiene frente a ellos la sociedad que sobrellevó el conflicto o la opresión gubernamental (Herrera y Torres, 2005, pág. 86). Si bien es natural que las víctimas y los sectores sociales que se solidaricen con ellas propendan por el ejercicio de la justicia, la necesidad de superación del conflicto es apremiante para la nación como conjunto.

Es así como, a cambio de elementos como la verdad y la reparación, la sociedad acepta y legitima niveles determinados de impunidad. En esta dinámica entra a jugar el perdón, que es una categoría particular en el entramado de componentes de esta clase de justicia, por no ser de orden político ni colectivo.

La necesidad de enfrentar adecuadamente los crímenes pasados reclama de la justicia transicional la verdad y la reparación como baluartes del reconocimiento de las víctimas. Una tendencia frecuente ha sido la búsqueda de la verdad como paso fundamental para la reparación y ulteriormente, la reconciliación (Hayner, 2003, pág. 121). No obstante, la tensión entre la realización completa del ideal de la verdad y la realidad de esta laboriosa tarea hace recomendable que la misión de las comisiones de la verdad no se fundamente en la reconciliación de víctimas y victimarios como gran objetivo, sino en el mero reconocimiento (Osiel, 2005). Así, el potencial para la sanación de las víctimas que puede tener la verdad se ve limitado por los obstáculos de tipo operacional que enfrenta.

Por otro lado, la reparación pretende esencialmente compensar a las víctimas por el daño que les fue hecho durante el conflicto. La problemática que representa esta dimensión del proceso de la justicia transicional es que es la más necesaria -especialmente cuando se le considera en relación con la impunidad y la violencia consecuencia del conflicto- y la más difícil de ejecutar. Las actividades correspondientes a la restitución, la restauración y la rehabilitación de las víctimas deberían ocupar el primer lugar en la lista de objetivos para concluir el período de violencia y poder convertirse en fundamentos de la construcción del nuevo periodo democrático de la sociedad en cuestión. No obstante, goza de menos frecuencia en las prácticas políticas, especialmente en comparación con la búsqueda de la verdad (Herrera y Torres, 2005, pág 67).

La dificultad intrínseca de la reparación, en conjunto con las tensiones que generan los grados de impunidad inherentes a la alternatividad penal de la justicia transicional, complejiza la noción y la práctica del perdón de las víctimas a sus abusadores. Y es que el perdón por sí mismo encierra grandes particularidades que complican su articulación al proceso descrito por el dueto justicia-impunidad a cambio de verdad-reparación. Principalmente, aboga por la reconstrucción de la relación entre víctimas y victimarios, para propiciar nuevos o renovados lazos de colectividad y comunidad en el seno de la sociedad (Minow, 1998, pág. 14). Es por ello que es frecuentemente equiparado con la práctica del olvido y la clemencia.

El principal obstáculo del perdón lo constituyen las fallas de los procesos de verdad y reparación, ya que de ellos depende la reconciliación. Según Hannah Arendt, el perdón exige la existencia de una relación entre la víctima y el victimario. De tal manera que en primer lugar sería necesario que ambas partes del vínculo se encontraran con vida y en contacto, lo cual en sí mismo es un retroceso ya que frecuentemente las acciones encaminadas para la reparación por parte de los abusadores son dirigidas a los familiares de las víctimas factuales, por ejemplo.

Ahora bien, el perdón en los procesos de justicia transicional se ubica en el delicado terreno de lo *imperdonable*. La pregunta central vendría a ser ¿cómo perdonar un daño que ha transformado la vida, y a cambio de poco o nada? A nivel político y judicial, el que suceda o no el perdón de víctima a victimario no necesariamente interfiere con los procedimientos realizados para darle alguna conclusión al período violento. Pero es de resaltar que esa finalización no se expresa solamente en el cese de las violaciones a los derechos humanos, por más importante que este aspecto sea. La fundación de una sociedad justa y determinada a no repetir aquellos actos del pasado debe inevitablemente basarse en un clima de confianza en el Estado y entre semejantes (Minow, 1998, pág. 21). Esta es una meta inalcanzable cuando las medidas de verdad, justicia y

reparación no logran proyectarse hasta el plano de la reconciliación; el perdón se convierte así en una categoría que, o no es posible de alcanzar, o no funciona como cimiento real de nuevos vínculos.

A continuación revisaremos algunos de los conceptos claves pertinentes al tema del que se ocupa este trabajo.

La justicia transicional

Este tipo de justicia se da en un país en tiempos de cambio político, generalmente posterior a regímenes de gobiernos represivos o a guerras prolongadas, mediante la negociación política. Además, propone la creación de un marco penal alternativo para procesar a los actores del conflicto que hayan incurrido en cualquier tipo de delito¹, especialmente los que victimizaron a la sociedad civil.

La justicia transicional puede ejercerse con distintos modelos en escenarios variados, que dependen de factores como “la naturaleza del conflicto, el ambiente político del país, la capacidad del sistema judicial doméstico, la situación de seguridad y la participación de actores internacionales” (Stahn, 2005).

Las experiencias internacionales han dejado entrever tres principios fundamentales de la justicia transicional, que a su vez permiten concretar algunas tendencias. Primero: la justicia y la paz “no son fuerzas contradictorias sino complementarias” (Stahn, 2005). La responsabilidad por los crímenes cometidos y el paso hacia la no violencia no deben considerarse obstáculos en el camino del otro fin, sino dos pilares que deben ser enlazados para el establecimiento de una nueva sociedad.

En este mismo orden, el segundo principio indica la importancia de un acercamiento integral al periodo de transición, para abordar el entramado de categorías que lo componen. Las fuertes dinámicas que se entablan entre justicia, perdón, impunidad, verdad, reparación y reconciliación y todos los hechos y acciones que se desencadenan en la persecución de estos fines, requieren de una aproximación comprensiva que entienda estos factores “interdependientes aunque conflictivos” (Stahn, 2005). La necesidad de que estos mecanismos funcionen integradamente, ya que de

¹ La delimitación de los delitos que pueden ser tratados en el marco penal alternativo de la justicia transicional queda definida por la ley en la que se base el proceso. Por ejemplo, en el caso de la Ley de Justicia y Paz (975 del 2005), los delitos excluidos son los que no tienen relación lógica con la causa política o ideológica del conflicto armado que los criminales alegan defender, como los crímenes de lesa humanidad y los relacionados con el narcotráfico.

ejecutarse por separado podrían no trabajar correctamente y no ser interpretados como ejemplos de justicia, apunta directamente a lo holístico de la justicia transicional (De Greiff, 2009, págs. 32-36).

Tercero, la justicia transicional ha dejado claro que los perdones jurídicos –amnistías e indultos- son efectivos en las naciones en donde han sido expedidos, pero no tienen vigencia ni respeto en estados extranjeros e instituciones internacionales (Stahn, 2005).

Estos tres lentes de observación permiten alcanzar conclusiones de las experiencias transicionales alrededor del mundo, como el carácter inclusivo de los distintos métodos de esta justicia alternativa –aunque esencialmente parezcan opuestos- y los beneficios que representa la internacionalización del proceso para, por ejemplo, subsanar los vacíos de la justicia nacional durante su restablecimiento. En este aspecto, la Corte Penal Internacional se ha perfilado como una entidad que “puede representar un papel constructivo en los procesos de paz y las situaciones de post conflicto” (Stahn, 2005).

Las experiencias han demostrado que la internacionalización genera resultados positivos si logra fundamentarse en una interacción de la ayuda extranjera con el trabajo de las instituciones de justicia nacionales. Esta cooperación requiere flexibilidad de las instancias domésticas para incorporar la colaboración internacional y sensibilidad por parte de la misma hacia las necesidades locales y la autonomía de sus entidades, para permitir la creación independiente de soluciones propias a los crímenes pasados (Stahn, 2005). Una relación de este tipo da cuenta de que “la justicia transicional debe servir para fomentar la capacidad doméstica” (Stahn, 2005), no para reemplazar las estructuras nacionales².

La justicia transicional actual se encuentra en una condición estable en donde aplica las legislaciones mundiales para regular conflictos. Así mismo, regresó a la penalización individual por crímenes y a la figura de las cortes internacionales como entes máximos del derecho y la justicia (Teitel, 2003, pág. 4).

² Por ejemplo, la Corte Penal Internacional es complementaria a la jurisdicción penal nacional. De tal modo, sólo tiene competencia cuando los Estados no pueden o decidan no investigar y sancionar los crímenes de guerra, genocidio y lesa humanidad, cuyos autores sean personas naturales mayores de 18 años de edad, tanto en conflictos armados internacionales como no internacionales (Valencia, 2007, págs. 262-265). Para el caso colombiano, la Corte sólo puede conocer de crímenes de genocidio y lesa humanidad cometidos después del 1 de noviembre del 2002 –fecha fijada en virtud de la ley 782 de 2002- y de crímenes de guerra ejecutados a partir del 1 de noviembre del 2009 (Ministerio de Relaciones Exteriores, pág. 2).

La Ley de Justicia y Paz

En Colombia, la Ley de Justicia y Paz (975 del 2005) es el resultado de la aplicación de una forma de justicia transicional. Tiene como objeto ser instrumento jurídico para facilitar el proceso de reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados ilegales, así como garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Ley 975 de 2005, art. 1). La ley se propone conciliar la justicia y la paz, como tensiones características de todo proceso de justicia transicional. Esto, a través del equilibrio entre los beneficios penales concedidos a los victimarios y los derechos de las víctimas.

El proceso de esta ley en el Congreso mostró las dificultades inherentes a la elaboración de un marco jurídico de este tipo. Inicialmente, se sugirieron proyectos de ley radicales que proponían el establecimiento de ‘perdones amnésicos’ para los victimarios -en detrimento de los derechos de las víctimas pero en pro del éxito de las negociaciones de paz- o una ‘transición punitiva’ –sin admitir ningún beneficio penal como incentivo para los procesados- (Uprimny y Saffon, 2006, pág. 2).

Como se sabe, producto del debate legislativo, uno de esos proyectos de ley se convirtió en la actual Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, fue criticada por diversos sectores de la sociedad por aspectos como la pena alternativa y los mecanismos para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación, ya que no contenía los diseños institucionales adecuados para materializarla.

La Corte Constitucional –mediante la sentencia C-370 del 2006- aceptó el principio general de la justicia transicional para Colombia y, en consecuencia, admitió la posibilidad de conceder rebajas de pena a los actores armados que cometieron crímenes atroces con el fin de promover su desmovilización, con la condición de que a las víctimas les fuera garantizado el cumplimiento de sus derechos. Así mismo, la Corte declaró la constitucionalidad general de la ley pero también la inconstitucionalidad condicionada de algunos de sus apartes, por considerar que no protegían efectivamente los derechos de las víctimas.

Quién es víctima

El concepto de víctima está directamente ligado a quien lo defina y al contexto en el que se inserta. Es así como las características dadas a una víctima dentro de una ley específica pueden variar respecto del perfil que se haga de ellas desde un organismo internacional, como la Organización de Naciones Unidas (ONU).

La legislación nacional³ referente al conflicto armado ha caracterizado a las víctimas como quienes individual o colectivamente han sufrido i) lesiones físicas o mentales –que conlleven o no a incapacidad permanente-, ii) sufrimiento emocional, iii) pérdida financiera o iv) menoscabo de sus derechos fundamentales. Estas leyes consideran víctimas solamente a los afectados por grupos armados ilegales, aunque en Colombia también existen quienes son violentados por agentes del Estado⁴.

Los delitos más frecuentes en el conflicto colombiano y de los que se ocupa la legislación mencionada incluyen homicidio, lesiones, secuestro, desaparición forzada, desplazamiento forzado, delitos contra la integridad sexual⁵, uso de minas antipersona, tortura, actos de terrorismo, actos de barbarie y tratos inhumanos y degradantes (Macías y Sánchez, 2006). La fuente jurídica de definición de estos delitos en el contexto colombiano es el Código Penal, que los tipifica de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

La mera definición de la condición de víctima tiende a caracterizarlas como quienes vivieron un sufrimiento determinado; no obstante, la experiencia internacional ha llegado a concluir que es crucial reconocerlas como sujetos activos y derechohabientes, ya que sólo así las medidas de la justicia transicional podrán institucionalizar su validación como ciudadanos en igualdad de derechos (De Greiff, 2009, págs. 47-48).

Derecho a la reparación

Los procesos de reparación se constituyen de acciones para compensar a las víctimas por el daño que les fue causado durante un periodo violento. Dentro de la justicia transicional, tradicionalmente incluyen cinco elementos para ser integrales: i) la indemnización material, expresada en montos de dinero para resarcir los daños, los gastos incurridos y la pérdida de ingresos y oportunidades, entre otros costos, ii) la restitución, encaminada a devolver al afectado a su situación de vida previa al daño sufrido, iii) las medidas para su rehabilitación física, mental y emocional, iv) los mecanismos

³ Como la Ley 782 de 2002 y la 975 de 2005.

⁴ Si bien es evidente la existencia de víctimas de Estado, actualmente no es posible asegurar que este fenómeno sea una política instaurada como en los casos de Argentina y Chile, por ejemplo.

⁵ Estos son el acceso carnal violento y los actos sexuales violentos en persona protegida, y la prostitución forzada o esclavitud sexual. (Código Penal colombiano, artículos 138, 139 y 141 en Macías y Sánchez 2006, pág. 8)

enfocados en la satisfacción, caracterizados por el reconocimiento de los crímenes y la dignificación de las víctimas y v) las garantías de no repetición de las acciones violatorias de los derechos humanos (Uprimny y Saffon, 2009, págs. 41-42).

Generalmente, el derecho a la reparación se ejecuta por la vía judicial o la administrativa, sin que éstas necesariamente sean excluyentes. El escenario judicial se centra en el tratamiento individual de las víctimas –por casos- en el marco de una legislación específica para ello, de modo que el resultado de los procesos penales no sólo implica medidas de indemnización, restitución y rehabilitación sino también el esclarecimiento de los hechos, la sanción de los responsables e iniciativas de reformas institucionales (De Greiff en Bolívar, 2009, pág. 76).

El escenario administrativo pretende otorgar reparaciones a nivel masivo y, por consiguiente, a un universo de destinatarios mucho mayor que el de sede judicial. En el sentido en que estos procesos tienden a ser más veloces y se enfocan en devolver en algún nivel las condiciones de vida previas a la victimización, el producto de la reparación administrativa se compone generalmente de medidas indemnizatorias, restitutivas y de rehabilitación. De tal manera, el propósito de restablecer los lazos entre los actores del conflicto requiere la implementación de garantías de no repetición adicionales (Bolívar, 2009, pág. 75). Esto conlleva a la necesidad de que los programas de reparación contemplen beneficios que funcionen en conjunto –para lograr una integridad- y así mismo logren aplicarse en armonía y coherencia con los otros mecanismos previstos por el proceso transicional –referentes a la verdad y la justicia- (De Greiff en Bolívar, 2009, pág. 76).

Las directrices de las instituciones gubernamentales para hacer efectiva la reparación generalmente se fundamentan en principios de proporcionalidad con el daño provocado por los crímenes, de manera que la víctima obtenga satisfacción en este proceso. Esto en el marco de una nueva cultura reconstructiva, en la que el vínculo justicia-castigo evoluciona al de justicia-reparación para que se introduzcan otras prioridades en el proceso, paralelas al ajusticiamiento de los agresores (Reyes Mate, 2008, pág. 24).

El carácter obligatorio del deber de reparación se desprende tanto de tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano y resoluciones⁶ de los organismos creados por estos, como del

⁶ Otros tratados y declaraciones internacionales que contemplan la obligación del Estado de reparar son la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes (art. 14), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (art. 9), la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (art. 19), los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (art. 29.2) y la Declaración de Viena de 1993 (art. 27) (Fundación Social, 2005, pág. 68)

derecho penal internacional y del derecho consuetudinario⁷. La Convención Interamericana de Derechos Humanos consagra en su artículo 1-1 el deber de los Estados miembros de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre ejercicio a todas las personas de su jurisdicción; la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que esta responsabilidad incluye la obligación de sancionar a los victimarios y de reparar adecuadamente a las víctimas (Corte Interamericana en Fundación Social, 2005, pág. 31).

Así mismo, Naciones Unidas ratificó que toda violación de un derecho humano conlleva al derecho de reparación, que a su vez implica el deber del Estado de reparar y su derecho de dirigirse contra el autor del crimen (Orentlicher, 2005, artículo 31). Es de resaltar que aunque los instrumentos jurídicos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas o sus órganos políticos y especializados no son obligatorios para los Estados, sí son reconocidos como directrices de conducta importantes en el campo de los derechos humanos⁸ y ejercen presión en la comunidad internacional.

Por su lado, el Derecho Penal Internacional, en el artículo 75 del Estatuto de Roma, señala que la reparación ha de otorgarse a las víctimas o sus causahabientes y que los principios aplicables a esta serán establecidos por la Corte Penal Internacional (Organización de Naciones Unidas ONU, 1998). Así mismo, el deber del Estado de reparar a las víctimas ha llegado a ser sustentado en el derecho consuetudinario; la Corte Interamericana así lo señaló en relación con el artículo 63-1⁹ de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos (Corte Interamericana en Fundación Social, 2005, pág. 32).

Igualmente, las disposiciones internacionales¹⁰ se refieren también a i) los recursos civiles, penales, administrativos o disciplinarios adecuados para hacer efectiva la reparación, ii) los componentes de

⁷ El derecho consuetudinario es aquel que es producto de un consenso general entre Estados sobre un comportamiento que se impone como derecho objetivo. Para la formación de este tipo de norma es necesaria su práctica generalizada y la convicción por parte de los Estados de su carácter obligatorio (Fundación Social, 2005, pág. 15).

⁸ Esta propiedad de ciertas declaraciones y resoluciones las convierte en lo que es conocido como *soft law* o derecho blando (Fundación Social, 2005, pág. 19)

⁹ Artículo 63: Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

¹⁰ Véase ONU, 2005 y Orentlicher, 2005.

la misma –restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición- y iii) la participación de las víctimas en el diseño e implementación del proceso de reparación.

Derecho a la verdad

En los procesos de justicia transicional, la verdad se perfila generalmente como el primer paso con miras a alcanzar la reconciliación. Este derecho tiene dos dimensiones: individual y colectiva. La primera incluye el esclarecimiento de las circunstancias particulares de la violación sufrida y sus motivaciones. En el caso colombiano, el deber de cumplirla se deriva –como en el derecho a la reparación- de las obligaciones básicas contempladas en el artículo 1-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Fundación Social, 205, pág. 57)¹¹. La segunda tiene que ver con el conocimiento profuso de los hechos que componen el conflicto o el periodo de violencia, la reconstrucción del pasado común y la consolidación de la memoria colectiva ((Fundación Social, 205, pág. 58).

En este contexto, el establecimiento de los hechos básicos alrededor de los crímenes se consigue a través de mecanismos judiciales o extrajudiciales, como las comisiones de la verdad. Por un lado, los procesos penales deben investigar todo lo relacionado con los hechos en cuestión; la Corte Constitucional colombiana ha afirmado que la principal finalidad del derecho a la justicia es satisfacer el derecho a la verdad (citado en Fundación Social, 2004, pág. 59). Evidentemente, el principal obstáculo de la búsqueda de la verdad en instancias judiciales es su falta de independencia y autonomía frente a los distintos actores del conflicto y al Ejecutivo.

Del otro lado, las llamadas comisiones de la verdad ofrecen a las víctimas y a la sociedad civil la posibilidad de esclarecer –en alguna proporción- lo sucedido para lograr, entre otros, la concreción de un fundamento fáctico que permita continuar la discusión sobre los acontecimientos del conflicto y su significado (Osiel, 2005). Algunas características de las comisiones de la verdad son su funcionamiento temporal, su emisión de un informe final acerca de lo encontrado, la investigación de un patrón de abusos en un período de tiempo determinado –no un acontecimiento exclusivamente- y que son aprobadas por el Estado, pero concebidas sin facultades enjuiciativas¹².

¹¹ Otra disposición internacional que se ocupa del derecho a la verdad es el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, que establece principios generales, como el derecho a saber y el deber de recordar.

¹² Este último rasgo se presenta como problemático si los hacedores del proceso transicional no han previsto en el marco legal que lo rige la obligación de confesar ante la comisión de la verdad para acceder a los beneficios contemplados en el mismo, ya que al no tener capacidades judiciales, los órganos de verdad no pueden obligar a los victimarios a declarar.

La composición y rasgos de estos organismos dependen en gran proporción de factores como la seguridad pública en el contexto del post conflicto y la capacidad institucional¹³.

En el escenario que fuere, el fin ulterior de encontrar la verdad es hacer memoria. En este aspecto, la mirada de las víctimas y su relato son esenciales para descubrir la verdad porque dan cuenta de lo que sucedió y, especialmente, de lo ausente, de lo indecible. Así mismo, la participación de las víctimas en la reconstrucción de los hechos aporta a una visión más completa de lo sucedido, de modo que las confesiones de los victimarios no sean el único sustento en la búsqueda de la verdad.

Derecho a la justicia

En el marco de la justicia transicional, la justicia es la balanza que equilibra, por un lado, el peso de los crímenes y el consecuente e ideal saldo de cuentas entre víctimas y victimarios y, por el otro, la necesidad innegable de avanzar hacia la reconciliación y el restablecimiento de la democracia. En este pulso, la aplicación de la justicia es influida por factores distintos a los usuales en un proceso regular; el castigo al victimario y la reparación a la víctima no dependen solamente del caso específico y del contexto inmediato, sino también de lo que ha sido predeterminado en el diseño transicional como adecuado y suficiente para conciliar los deseos de justicia y paz.

Ahora bien, la administración de justicia puede ser de orden doméstico o internacional. Generalmente, tales procesos se llevan internamente y sólo llegan a instancias extranjeras cuando los escenarios nacionales no han logrado resolverlos de modo satisfactorio. En cualquier caso, el Estado tiene el deber de i) sancionar a los responsables de los crímenes, ii) investigar la identidad del agresor y las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los delitos, iii) proporcionar a las víctimas los recursos judiciales efectivos para dirigirse en contra de los criminales, iv) respetar el debido proceso e v) imputar penas adecuadas, de acuerdo con las condiciones específicas del contexto transicional (Fundación Social, 2005, págs. 43-49).

La obligación del Estado de sancionar a los victimarios se desprende, principalmente, de su función primordial de garantizar el pleno y efectivo ejercicio de los derechos humanos dentro de su territorio¹⁴. Así, por ejemplo, los Convenios de Ginebra y su primer Protocolo adicional se refieren

¹³ Una comisión que pretenda trascender el esclarecimiento de la verdad para tener alcances cercanos a lo judicial, necesita de un ambiente relativamente estable, especialmente cuando existe identificación individual de victimarios y suceden audiencias públicas (Osiel, 2005).

¹⁴ Ésta función está consignada en compromisos internacionales suscritos por Colombia, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 2.

al deber de los Estados de hacer comparecer a los acusados de infracciones graves del DIH o de entregarlos a la justicia extranjera (un Estado interesado en procesarlos)¹⁵.

Es de resaltar que aunque los contextos transicionales se caracterizan por una flexibilización de la justicia, esto no justifica el completo abandono del deber de procesar a los criminales. Internacionalmente, las disposiciones que contemplan las amnistías posteriores al cese de hostilidades¹⁶ han sido reinterpretadas para determinar que los únicos delitos que califican para la extinción de responsabilidad penal son los políticos y los comunes estrechamente relacionados con estos. De tal modo, los delitos de lesa humanidad, de guerra y las graves violaciones a los derechos humanos no pueden ser objeto de amnistía (Fundación Social, 2005, pág. 44) y por lo tanto, sus autores deben ser procesados judicialmente por parte del Estado correspondiente.

Por otro lado, la justicia debe reparar a las víctimas (en lo que es *reparable*) y enfrentar el daño político causado a ellas y a la sociedad. Quienes han sido objeto de abusos y violencia han perdido su ciudadanía, su identidad política; el cuerpo social que ha presenciado y experimentado estos daños ha sufrido fracturas profundas en sus lazos. Es así como la justicia no es sólo un problema moral sino político, que es necesario resolver para contemplar siquiera la posibilidad de avanzar. Es por ello que la impunidad y el olvido no pueden contemplarse como las opciones más ejecutables en la búsqueda del progreso –en términos de paz- de la nación: pasar la página de la violencia no es hacer justicia (Reyes Mate, 2008 págs. 40-42).

El perdón

El perdón es una categoría particular en el entramado de la justicia transicional, al fundamentarse en el terreno emocional de la venganza y no en lo político. El sentimiento de venganza es el impulso de responder cuando se ha sido víctima de un daño; a través de él se expresa un autorespeto básico. Sin embargo, puede motivar a las víctimas a cometer actos maliciosos más para infringir daño al victimario que para hacer justicia, que es idealmente la balanza para medir los deseos de venganza (Minow, 1998, pág. 10).

Es por este riesgo que expertos recomiendan que las víctimas transfieran su sentimiento de venganza a instituciones públicas, para que éstas puedan establecer unos principios para la

¹⁵ Véase I. Convenio, art. 49; II Convenio, art. 50; III. Convenio, art. 129; IV. Convenio, art. 146 y I Protocolo Adicional, art. 85.

¹⁶ Por ejemplo, el II Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, en su artículo 6.

retribución de sus derechos y condiciones de vida previas a los abusos. No obstante, la intervención de un tercero en la mediación no garantiza resultados imparciales o siquiera apropiados para los afectados. El principal beneficio que el mecanismo de retribución presenta frente a la venganza es que corrige el mensaje que el victimario envió a la sociedad sobre el valor personal y social de la víctima a través de una derrota pública, como, por ejemplo, una pena privativa de la libertad. Así mismo, evita que las víctimas reviertan los roles con sus agresores, continúen el ciclo de violencia y sigan viviendo el pasado y no sólo recordándolo (Minow, 1998, pág. 12).

Al renunciar a la venganza personal y optar por una de tipo institucional, la víctima puede contemplar la idea del perdón, que idealmente puede reconectar el lazo que tenía con el victimario antes del daño y permitir la construcción de uno nuevo. Pero ésta idea puede ser muy difícil de aprehender por un sujeto que ha sido blanco de las agresiones y vejámenes de los períodos de violencia y las atrocidades masivas. Además, el perdón debe estar sostenido en cada víctima por una razón que realmente le compela a dejar ir todo deseo personal de venganza -especialmente por la relación proporcional entre su resentimiento y su noción de autovalor (Minow, 1998, pág. 18)- y principalmente, debe ser “un poder propio del victimizado, no un derecho para ser reclamado” (Minow, 1998, pág. 17)

Este último principio del perdón estimula el análisis de lo que se podría llamar el “perdón público” que los gobiernos en ocasiones se atribuyen en nombre de las víctimas. Si bien la existencia del perdón en los procesos de reconciliación no debería suponer nunca ausencia de justicia, es común que en la práctica “produzca la exención del castigo” (Minow, 1998, pág. 15).

La reconciliación

En el marco de la justicia transicional, la reconciliación tiende a ser el fin ulterior de todos los procesos. La aplicación de las medidas características de este tipo de justicia apuntan a que los miembros de una sociedad fragmentada por los periodos de violencia recuperen o establezcan por primera vez relaciones de confianza, es decir, se *reconcilien*¹⁷. Estos nexos han sido rotos o no han existido -entre individuos y entre ellos y el Estado-, como resultado de un fracaso masivo del

¹⁷ Cabe anotar que si bien la implementación de medidas de justicia transicional puede alimentar y estimular el proceso de reconciliación, no puede producirlo como tal. La confianza necesaria para lograr la reconciliación depende más de transformaciones en el modo de pensar y de actuar de los individuos que en los resultados de tales medidas (De Greiff, 2009, pág. 62).

reconocimiento de cada persona como ciudadano al interior del cuerpo social (De Greiff, 2009, pág. 60-61).

La búsqueda de la reconciliación debe apuntar a un doble mecanismo: la “superación de las causas estructurales que están en la base de los conflictos socio-políticos y la violencia política, y la puesta en marcha de programas y acuerdos de reparación social” (Lozada, 2005). En este afán, es fundamental la consideración de verdad, justicia y reparación como pilares fundamentales del proceso, como ha sido recomendado para el caso colombiano por instancias internacionales¹⁸. Además, es mandatorio reconocer que la reconciliación -así como el perdón- no es una categoría política y por tanto, no puede darse en términos jurídicos (Herrera y Torres, 2005, pág 83).

Igualmente, es importante entender que la reconciliación, por implicar el restablecimiento o gestación de un lazo entre dos o varios agentes sociales, es inexorablemente una dinámica de reciprocidad. “Significa recuperar para la sociedad a las víctimas y a los victimarios: a las víctimas, mediante la realización de su significación política; a los victimarios, mediante un proceso vertebrado en torno al concepto de “perdón político”, un gesto gratuito por parte de la víctima, pero no gratis pues presupone un ademán previo del victimario” (Reyes Mate, 2008, pág. 10).

¹⁸ Por ejemplo, el ex director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Michael Frühling, planteó la posición y recomendaciones de ese organismo internacional sobre las medidas para terminar con el conflicto armado colombiano: resaltó la importancia de la protección de los derechos humanos y de los derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación. Esto, en el marco de las *Jornadas de concertación social para superar el fenómeno del paramilitarismo*, realizadas el 2 de abril del 2004, en Bogotá. Veáse Frühling, 2004.

LEY DE JUSTICIA Y PAZ, EL PUNTO DE PARTIDA DEL DERECHO A LA REPARACIÓN

Dos años después de la expedición de la Ley de Justicia y Paz –marco jurídico bajo el cual se desmovilizaron en Colombia mas de 30.000 paramilitares- y a raíz de la inexistencia de al menos una sentencia de reparación a las víctimas en desarrollo de esta ley, era evidente la necesidad de una legislación que recogiera y reformulara las medidas ya establecidas¹⁹ sobre reparación y atención a las víctimas en general.

El objetivo era convertir la reparación en una política de Estado y llenar los vacíos que en este sentido habían dejado anteriores leyes. En tal contexto, el Partido Liberal radicó un proyecto de ley -en cabeza del congresista Juan Fernando Cristo- en el Senado para fijar medidas de protección a las víctimas de los grupos armados ilegales²⁰, enfocadas en el derecho a la reparación. Esta propuesta surgió tras un encuentro realizado el 24 de julio del 2007 en la plenaria del Senado con víctimas del conflicto armado colombiano, que contaron sus historias a los parlamentarios. Esta reunión fue organizada por el Partido Liberal junto con la Fundación Víctimas Visibles²¹.

¹⁹ Las leyes más importantes son: i) Ley 418 de 1997 (prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006), que se refiere a la definición de los grupos armados ilegales y de víctimas políticas en el contexto colombiano y a las medidas de atención a las víctimas; ii) Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, que abordan el desplazamiento forzado, su atención y prevención; iii) Ley 975 de 2005, enfocada en regular el proceso de reinserción de miembros de grupos armados al margen de la ley y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; iv) Ley 1151 de 2007, que expide el Plan Nacional de Desarrollo y fija metas para el cumplimiento de los derechos humanos, el tratamiento del desplazamiento forzado y la proyección de las poblaciones vulnerables –segmento social al que pertenece el grueso de las víctimas del conflicto colombiano-.

²⁰ El debate de la inclusión de las víctimas de agentes del Estado como beneficiarias de las medidas contempladas en la ley fue una constante durante el proceso de discusión. La versión inicial del proyecto excluía a estas víctimas, quienes fueron reconocidas posteriormente en la Plenaria del Senado. En la Cámara de Representantes, en un contexto de recurrentes negociaciones con la bancada oficial, estas víctimas terminaron por ser tenidas en cuenta en el proyecto de ley, pero bajo unas condiciones que seguían dejándolas en gran desventaja frente a las de los grupos armados ilegales.

²¹ Hubo polémica en cuanto a la asistencia de los congresistas a esta reunión. La sesión se extendió desde las 3:00 PM hasta las 12:00 AM, hora en la cual el número de parlamentarios se había reducido a 20, aproximadamente. Esto en contraste con la asistencia masiva de miembros de ambas cámaras del Congreso a las Jornadas de concertación social para superar el fenómeno del paramilitarismo, el 2 de abril del 2004, en las que varios jefes paramilitares expusieron su voluntad de desmovilización y justificaron su conducta criminal.

En medio de este encuentro quedó evidenciado que la Ley de Justicia y Paz seguía sin resolver necesidades de reparación a las víctimas de los paramilitares que estaban confesando sus crímenes y que era urgente una ley que garantizara el reconocimiento y el resarcimiento por el daño hecho. Esta compensación debía ser integral desde el punto de vista material, psicológico, emocional y moral.

Ley de Justicia y Paz

La Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, nació para facilitar la consecución de procesos de paz y la reinserción a la vida civil de miembros de grupos armados ilegales sin desproteger los derechos de las víctimas (Ley 975 de 2005, art. 1). Si bien esta definición comprende a grupos guerrilleros y paramilitares²², fue expedida por el Congreso de la República para concluir desde un marco jurídico las negociaciones de desmovilización entre el Gobierno Nacional y el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia AUC.

El proceso de desmovilización²³ de las AUC comenzó el 25 de noviembre del 2003 en Medellín, con el bloque Cacique Nutibara, y terminó el 15 de agosto del 2006, con el bloque Elmer Cárdenas. Se produjo en cumplimiento del Acuerdo de Santa Fe de Ralito, firmado el 15 de julio del 2003 entre el grupo paramilitar y el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. De acuerdo con las cifras oficiales, se desmovilizaron 31.671 miembros de los grupos irregulares que conformaban las AUC. Ante la magnitud e importancia de tal proceso, organizaciones internacionales instaron al Gobierno a la creación de un marco jurídico que sentara las condiciones de las desmovilizaciones y regulara el consiguiente procedimiento judicial para procesar a los miembros de estos grupos, esto sin descuidar los derechos de las víctimas²⁴ a la verdad, la justicia y la reparación.

²² La Ley de Justicia y Paz contempla como sus posibles beneficiarios a los grupos armados ilegales de los que se ocupa la Ley 782 de 2002, en donde se definen como una agrupación que “bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” (Colombia, Congreso de la República, 2002, art. 8, parágrafo 1)

²³ Este fue un proceso accidentado, que si bien tuvo como resultado más de 30 mil combatientes desmovilizados, fue atravesado por una falta de rigurosidad en la ejecución. Hubo, por ejemplo, numerosos casos de personas no combatientes relacionados con las AUC que buscaron ser incluidos en los listados oficiales de desmovilización, posiblemente incentivados por el subsidio de \$358.000 pesos colombianos que recibirían por 18 meses a cuenta de entrar en el proceso. Sobre estas dificultades y otras véase CIDH, 2007, párrafos 12-33.

²⁴ Véase CIDH, 2004

La ley que finalmente se aprobó fue producto de una larga discusión en el Congreso y fue reformulada varias veces. El primer proyecto del Gobierno se llamaba de Alternatividad Penal y generó una intensa polémica porque no contemplaba cárcel para los victimarios y consideraba como medidas de reparación hechos como el arrepentimiento.

El segundo proyecto del Gobierno incluyó penas casi simbólicas por los delitos; en la ley aprobada fueron establecidas con un mínimo de 5 y un máximo de 8 años. El proyecto aprobado llegó a control de la Corte Constitucional, en donde fue endurecido. Los magistrados condicionaron que los beneficios de la pena alternativa serían retirados en caso de que se comprobara que los desmovilizados mentían u omitían información. Adicionalmente, estaban obligados a entregar los bienes adquiridos ilegalmente para reparar con ellos a sus víctimas y debían comprometerse a no reincidir en actividades delictivas.

La posterior expedición de la ley suscitó un álgido debate en referencia, por un lado, al uso del lenguaje y las categorías de la justicia transicional y, por el otro, a su escasez de garantías reales para la protección de los derechos de las víctimas.

Frente al discurso de la justicia transicional que hicieron los promotores de la ley –y los actores políticos alrededor de su formulación–, organizaciones de víctimas y de derechos humanos sostuvieron que era improcedente ya que Colombia no ha experimentado un verdadero período de posconflicto y por lo tanto no se encuentra formalmente en un período de transición²⁵. El trasfondo de la polémica era, básicamente, si el caso colombiano justifica y requiere la flexibilidad penal propia de un modelo legislativo transicional y lo que significa su aplicación para las víctimas²⁶.

En relación con la capacidad de la ley de garantizar los derechos de las víctimas, las organizaciones mencionadas afirmaron que ésta no establecía reglas claras y contundentes para la protección de los mismos y que entrañaba, en realidad, una forma de impunidad en relación con los crímenes cometidos por los victimarios²⁷. Específicamente, la reducción de la pena y los mecanismos que

²⁵ Para un análisis a profundidad sobre este tema véase Uprimny y Saffon, 2007 a.

²⁶ Para información más amplia sobre esta característica de los contextos transicionales, véase el apartado “Justicia Transicional”, en el capítulo *Conceptos Clave* de este trabajo.

²⁷ Ejemplo de ello fue la demanda por inconstitucionalidad que varias organizaciones de derechos humanos interpusieron ante la Corte Constitucional referente a la ley, resuelta en la sentencia C-370 de 2006.

contempla la norma para el cumplimiento de los derechos de las víctimas han sido los aspectos protagonistas de este debate, que se siguen discutiendo a casi 5 años de su expedición.

En primer lugar es importante definir a los protagonistas de la ley. Es víctima quien “individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales” (Ley 975 de 2005, art. 5), como consecuencia de acciones ilegales de grupos armados al margen de la ley. Víctima es también el cónyuge, compañero o compañera permanente y el familiar en primer grado de consanguinidad o primer grado civil de la víctima directa (si ésta hubiese muerto o estuviese desaparecida) y los miembros de la Fuerza Publica afectados en el mismo sentido de las víctimas civiles por acciones de miembros de grupos armados ilegales (Ley 975 de 2005, art. 5).

Es importante resaltar que la condición de victima es establecida independientemente de que se identifique, capture, procese o condene al autor del delito y de la relación familiar entre éste y la victima (Ley 975 de 2005, art. 5).

De otro lado, dentro de la ley los victimarios tienen acceso a los beneficios que ésta contempla, siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones. Para un desmovilizado individual, la ley requiere que entregue información o colabore con el desmonte del grupo armado en el cual militaba, firme un acta de compromiso con el Gobierno Nacional, no reincida en actividades ilícitas y entregue los bienes producto de ellas con el fin de reparar a las víctimas (Ley 975 de 2005, art.11).

Así mismo, la desmovilización colectiva es permitida para miembros de grupos armados ilegales que “hayan sido o puedan ser imputados, acusados o condenados como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos” (Ley 975 de 2005, art.10), no puedan acogerse a los mecanismos de la Ley 782 de 2002 y estén incluidos en los listados –elaborados en los actos de desmovilización- que el Gobierno Nacional haya remitido a la Fiscalía General de la Nación. Además de dejar las armas, cesar cualquier actividad ilícita y entregar los bienes adquiridos mediante estas, el grupo debe i) no interferir en el libre ejercicio de los ejercicios políticos y las libertades públicas de los ciudadanos ii) poner a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar los menores de edad que haya reclutado y iii) no haberse organizado para el tráfico de droga o el enriquecimiento ilícito.

Es necesario aclarar que los miembros de grupos armados al margen de la ley que se encuentren privados de la libertad, “podrán acceder a los beneficios contenidos en la presente ley (975 de 2005) y a los establecidos en la Ley 782 de 2002, siempre que en las providencias judiciales correspondientes se determine su pertenencia al respectivo grupo” (Ley 975 de 2005, art.10). Así mismo, quienes no puedan beneficiarse de lo dispuesto en la Ley 782 de 2002 –que indulta delitos políticos y conexos-, podrán acceder a la alternatividad penal a través de la Ley de Justicia y Paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2005, pág. 6). Los delitos procesables en este marco incluyen homicidio, secuestro y actos atroces que han sido tipificados como crímenes de lesa humanidad.

Ahora bien, como ya fue mencionado, la Ley de Justicia y Paz consagra la verdad, la justicia y la reparación como los tres derechos de las víctimas a garantizar. La ley estipula que estos deben materializarse a lo largo del proceso judicial, que tiene varias etapas: versiones libres, formulación de imputación, juzgamiento, aceptación de cargos, incidente de reparación integral y sentencia.

A continuación exploraremos el proceso que la ley establece para garantizar estos derechos a las víctimas.

Verdad

Dentro de la Ley de Justicia y Paz, las víctimas y la sociedad en general tienen derecho a conocer la verdad sobre los delitos cometidos por los victimarios y, de modo particular, lo sucedido a las víctimas de secuestro y desaparición forzada. Por lo tanto, los procesos judiciales iniciados bajo esta ley deberían apuntar al esclarecimiento de los hechos sin impedir que en el futuro se utilicen otros medios, no judiciales, para descubrir la verdad²⁸ (Ley 975 de 2005, art. 6)

La búsqueda de la verdad comienza con las versiones libres, en las que el victimario es interrogado por el fiscal delegado – asignado por la Unidad Nacional de Fiscalía de Justicia y Paz – sobre todos los hechos de los que tenga conocimiento (Ley 975 de 2005, art.17). De este modo, en la versión original de la ley previa al pronunciamiento de la Corte Constitucional, el desmovilizado sólo tendría que aceptar –y ser procesado por- los cargos que el Estado estuviese en capacidad de

²⁸ Sobre esto, el representante en Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Christian Salazar Volkmann, señaló en 2009 que “la implementación práctica de la Ley 975 ha puesto de manifiesto la necesidad que [sic] el derecho a la verdad se complemente con otros mecanismos no judiciales para lograr alcanzar las metas de la justicia transicional” (Salazar Volkmann, C., 2009)

imputarle de acuerdo con lo confesado y al resultado de las investigaciones posteriores a las versiones libres. La Corte afirmó que lo anterior “es completamente insuficiente para garantizar el contenido constitucional mínimo del derecho a la verdad” (Sentencia C-370, párrafo 6.2.2.1.7.14) y añadió que el procedimiento de las versiones libres es constitucional mientras la verdad confesada sea cierta y completa.

Para contrarrestar la posibilidad de que el producto de las versiones libres sea una verdad parcial –y por consiguiente la responsabilidad penal del victimario se limite a lo que el ente acusador pueda averiguar-, la Corte sentenció que si hubiere hechos confesados o comprobados con posterioridad a esta etapa del proceso, el victimario perdería los beneficios penales que le ofrece la ley (Sentencia C-370, párrafo 6.2.2.1.7.25).

Otras deficiencias del mecanismo de versión libre incluyen la falta de acuerdo entre los funcionarios que presiden las audiencias sobre su naturaleza²⁹ y la escasa participación de las víctimas en ellas³⁰, que puede significar la obtención de una verdad parcial –o totalmente falsa- al no ser posible y efectiva la controversia del relato del victimario.

Una vez terminada la etapa de versión libre, el fiscal delegado en audiencia con el desmovilizado hace la imputación de cargos y solicita la detención preventiva y la apertura de una investigación³¹, a cargo de la Fiscalía y su grupo de policía judicial, sobre los hechos confesados en la etapa anterior.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH señaló que “la confesión de los imputados no exime a las autoridades del deber de investigar diligentemente los hechos” (2006, párrafo 27), esto en búsqueda del pleno esclarecimiento de lo sucedido y de evitar la

²⁹ Respecto de esto, la CIDH señaló que «incluso se ha confundido esta diligencia procesal del procedimiento especial de Justicia y Paz, con la versión del imputado propia del procedimiento penal ordinario. Ello ha tenido consecuencias respecto del rol de los fiscales, los derechos de los imputados y la participación de las víctimas y su representación jurídica en esta instancia» (CIDH, 2006, párrafo 60)

³⁰ Sobre el tema, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado Movice señaló que la participación de las víctimas en las versiones libres generalmente se limita a la sugerencia de algunas preguntas de aclaración de los hechos relatados, a través del fiscal delegado. En los casos extraordinarios en los que ellas han podido interrogar directamente al desmovilizado en cuestión, asegura el Movimiento, las preguntas frecuentemente han sido descalificadas “por no establecer aspectos básicos como la relación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos y en algunas ocasiones hasta el nombre de las víctimas directas” (2009, pág. 86)

³¹ La investigación tendrá lugar dentro de los sesenta días posteriores a la audiencia de imputación de cargos.

impunidad. Además, afirma la Comisión, la adecuada investigación de los hechos es un presupuesto para verificar que los desmovilizados sean elegibles para beneficiarse de la pena alternativa.

Total versiones libres iniciadas	1.836
Terminadas con confesión de hechos	5
Víctimas que han participado en versiones libres	27.042

Fuente: CNRR, con cifras de la Fiscalía General de la Nación, junio del 2009

Fosas exhumadas	1.906
Cadáveres encontrados	2.329
Cuerpos con identificación (con muestra de ADN y esperando resultados de laboratorio)	636
Cuerpos identificados y pendientes de entrega a familiares	50
Cuerpos entregados a familiares	535

Fuente: CNRR, con cifras de la Fiscalía General de la Nación, 14 de diciembre del 2009

Justicia

La Ley de Justicia y Paz dispone que el derecho a la justicia se cumple cuando el Estado realiza investigaciones efectivas que lleven a la identificación, captura y sanción de los victimarios, repara a las víctimas y establece medidas para garantizar la no repetición de los hechos (Ley 975 de 2005, art. 6). Los fiscales delegados de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación y los magistrados de Justicia y Paz son quienes manejan este proceso en la ley. De acuerdo con la CIDH, la revisión juiciosa por parte de estos organismos de los requisitos de elegibilidad de los desmovilizados contribuye, entre otros aspectos, “a fortalecer el derecho a la justicia de las víctimas” (2006, párrafo 25).

En cuanto a este derecho, la Ley de Justicia y Paz se separa de los procesos penales ordinarios en la magnitud de la pena privativa de la libertad. La ley opta por el beneficio de la pena alternativa, que consiste en reemplazar la sanción contemplada por el sistema penal ordinario por una de entre 5 y 8

años de cárcel³², establecida de acuerdo con “la gravedad de los delitos y su colaboración [de los victimarios] efectiva en el esclarecimiento de los mismos” (Ley 975 de 2005, art. 29).

La Corte Constitucional declaró que este beneficio no puede entenderse como un indulto, ya que no significa el perdón de la pena. Dentro de Justicia y Paz, el tribunal asignado condena al procesado a una pena principal y otras accesorias –con los parámetros ordinarios del Código Penal-, y establece la pena alternativa (Ley 975 de 2005, art. 24). Si el desmovilizado cumple con los requisitos de elegibilidad, ésta es otorgada. De acuerdo con la Corte, esto no “anula, invalida o extingue la pena originaria” (Sentencia C-370, párrafo 6.2.1.4.8.); la supresión de la pena principal se produce solamente cuando se completan el tiempo en cárcel impuesto por la pena alternativa, el periodo de prueba posterior –equivalente a la mitad de la sanción- con sus condiciones y las obligaciones derivadas de los requisitos mencionados (Ley 975 de 2005, art. 29).

La obtención de esta pena y sus condiciones han sido uno de los aspectos más debatidos de la ley. Mientras unos afirman que la sanción en sí menoscaba el derecho de las víctimas a la justicia y no es proporcional a los crímenes cometidos por los victimarios³³, otros la defienden comparándola con las penas más bajas –o ausentes- contempladas en otros procesos transicionales alrededor del mundo³⁴.

Así mismo, la extradición de 15 jefes paramilitares a Estados Unidos por cargos de narcotráfico ha sido interpretada por los sectores críticos como un obstáculo para la consecución de la justicia y, sobre todo, de la verdad³⁵, así como una burla a las víctimas que esperan la satisfacción de sus derechos mediante el proceso de Justicia y Paz.

³² El establecimiento de estos parámetros temporales para el tiempo en prisión fue uno de los puntos más debatidos, no sólo desde organizaciones de víctimas y de derechos humanos en Colombia, sino desde instancias internacionales. En 2009, el representante en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recordó que la entidad “continúa cuestionando si la aplicación de una pena reducida máxima de 8 años es idónea cuando se trata de comisión de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, incluso en marcos de justicia transicional. Y aún más a la luz de la aceptación de la plena jurisdicción de la Corte Penal Internacional a partir del levantamiento de la suspensión temporal de su competencia por crímenes de guerra, pues el Estatuto de Roma, en su artículo 77, contempla penas de hasta 30 años por la comisión de los delitos que van a ser juzgados en virtud de la Ley 975” (Salazar Volkman, 2009)

³³ Como el Movimiento Nacional de Víctimas de crímenes de Estado (2009, pág. 55)

³⁴ Como Humberto de la Calle Lombana (2009, págs. 112, 126 y 127)

³⁵ El Movicé señaló en su informe sobre la ley que el envío a Estados Unidos de los jefes paramilitares constituyó ‘la extradición de la verdad’, que impide sustancialmente el esclarecimiento de los hechos, de los

Víctimas registradas (mayo 31 del 2009)	219.818
Miembros de las AUC postulados	2.927
Comandantes AUC postulados	25
Miembros AUC privados de la libertad postulados	651
Miembros AUC desmovilizados individuales postulados	32
Postulados de guerrilla (FARC, ERP, ELN, EPL y ERG)	116

Fuente: CNRR, cifras de la Fiscalía General de la Nación, información a junio 23 del 2009

Reparación

La reparación –individual y colectiva³⁶- en Justicia y Paz se realiza a través de acciones encaminadas a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición de los crímenes (Ley 975 de 2005, art. 8)³⁷. Además, incluye el concepto de reparación simbólica, materializado mediante acciones para la preservación de la memoria histórica, la aceptación pública de los hechos y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas (Ley 975 de 2005, art. 8), entre otros aspectos.

La reparación toma lugar en el proceso judicial previsto por la ley hacia el final, antes de que se dicte la sentencia. El llamado incidente de reparación es solicitado por la víctima, el fiscal delegado o el Ministerio Público en su representación e incluye el tipo de reparación que el afectado por los delitos considera necesario y los componentes pertinentes a éste. El tribunal entonces, procede a llamar a las partes a conciliar; en caso de que no se llegue a un acuerdo, decidirá teniendo en cuenta las pruebas aportadas (Ley 975 de 2005, art.23).

esquemas de funcionamiento del paramilitarismo en el país y de la complicidad de los sectores políticos y económicos con éste (2009, pág. 143).

³⁶ Si bien la Ley de Justicia y Paz contempla la posibilidad de un programa de reparación administrativa colectiva en su artículo 49, cuya formulación estaría a cargo de la CNRR, no incluyó procesos de reparación para víctimas individuales por vía administrativa – pues estas deben seguir un proceso judicial, según la Ley- (Díaz y Bernal, 2009, pág. 593).

³⁷ Para una descripción de los componentes del derecho a la reparación, véase el apartado “Reparación”, en el capítulo *Conceptos Clave* de este trabajo. La única diferencia sustancial entre la caracterización usual de estos elementos y los contemplados en la Ley de Justicia y Paz se encuentra en el ítem *garantías de no repetición*, que la ley identifica expresamente como “la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley” (Ley 975 de 2005, art. 8).

Como es evidente, la vía judicial es la que condiciona el cumplimiento del derecho a la reparación en la ley de Justicia y Paz, aunque ésta contempla la posibilidad de implementar un programa administrativo de reparación colectiva (Ley 975 de 2005, art. 49). Este factor ha sido bastante cuestionado ya que la naturaleza de un proceso penal dificulta la pronta y efectiva satisfacción de este derecho, por factores como los conflictos y retrasos inherentes al acceso a la justicia en Colombia y a la obtención de pruebas (CIDH, 2007, párrafo 95), entre otras.

Para hacer efectiva la reparación, la ley contempla dos casos: en el primero, la víctima ha identificado al responsable individual del daño causado, mientras que en el segundo, desconoce esta información pero puede demostrar el nexo causal de ese daño con la actividad de un grupo armado ilegal beneficiario de la ley (Ley 975 de 2005, art. 42). Una vez sentenciada la reparación, las indemnizaciones económicas que ésta ordene corren por cuenta del Fondo para la Reparación de las Víctimas –cuyo gasto es administrado por el director de Acción Social-, compuesto por los bienes entregados por los victimarios, dineros del presupuesto nacional y eventual ayuda extranjera (Ley 975 de 2005, art.54)

Ahora bien, Justicia y Paz establece que el deber de reparar recae en los victimarios acogidos por la ley, ya sea por responsabilidad individual o de su grupo armado. Cuando el responsable individual no tiene o no ha entregado los bienes para reparar, su grupo de origen tendrá que hacerse cargo. Es importante resaltar que la Corte Constitucional ordenó que el perpetrador debe responder con todo su patrimonio, es decir, con sus bienes lícitos e ilícitos³⁸ (Sentencia C-370, párrafos 6.2.4.1 – 6.2.4.1.24.) y, además, que en el caso de que el grupo tampoco pueda hacerse responsable de esta reparación -por falta de recursos- el Estado debe hacerlo, en virtud de la responsabilidad subsidiaria.

La CIDH afirmó que el rol del Estado en los procesos de reparación, tal como está previsto en la ley, es secundario “y casi marginal” (2006, párrafo 95). En primer lugar, consideró que “en modo alguno el acceso a la reparación de las víctimas de crímenes de lesa humanidad puede quedar sujeto exclusivamente a la determinación de responsabilidad criminal de los victimarios, ni a la previa ejecución de sus bienes personales, lícitos o ilícitos” (2007, párrafo 98). En segundo lugar, el organismo señaló que no es razonable que el Estado carezca de un papel central en los procesos de reparación cuando sí lo ha asumido en lo relacionado con los otros derechos de las víctimas –verdad y justicia- (2007, párrafo 97).

³⁸ En la versión original de la ley, los victimarios debían contribuir a la reparación con la entrega de sus bienes ilícitos solamente.

Por otro lado, la desarticulación de los sistemas de notariado, registro y catastro puede ser un obstáculo en los procesos de restitución de tierras a las víctimas (CIDH, 2006, párrafo 46) y la desinformación sobre los bienes de los victimarios puede entorpecer la ejecución de la reparación, como también podría hacerlo la falta de claridad sobre los plazos y mecanismos para ello (CIDH, 2006, párrafo 47).

A la fecha de redacción de este documento, el único fallo en el marco de la Ley de Justicia y Paz fue el emitido en contra de Wilson Salazar Carrascal, alias “El Loro”³⁹, que incluía un incidente de reparación. Los componentes de éste fueron una indemnización económica, medidas asistenciales y de satisfacción y reparación simbólicas. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia anuló ésta decisión⁴⁰ a petición de la defensa pública de las víctimas del caso, que argumentó la ausencia en el fallo de los criterios de reparación y de proporcionalidad entregados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR, 2009 a).

Algunas de las medidas de reparación fueron i) una indemnización monetaria determinada con la distribución de los recursos disponibles -en lugar de hacerlo con base en el análisis del caso y las normas aplicables al mismo-⁴¹ ii) el establecimiento de medidas de rehabilitación psicológicas para las víctimas, a cargo del Fondo Nacional de Reparación a las Víctimas iii) el aseguramiento de medidas para educación y salud -aunque estas garantías son derechos constitucionales y técnicamente, no califican como medidas de reparación- y iv) el ordenamiento de acciones de satisfacción y reparación simbólicas como: el reconocimiento público de la responsabilidad por parte del victimario, el ofrecimiento de disculpas por los hechos, el compromiso de no repetición de los mismos y la realización de actos públicos como el nombramiento de una calle o plaza con el nombre de la víctima fallecida, a criterio de sus familiares (Díaz y Bernal, 2009, págs. 608-615).

³⁹ Salazar es un desmovilizado del Frente Héctor Julio Peinado Becerra del Bloque Norte de las AUC. Fue condenado a 38 años y 9 meses de prisión como pena principal y a 5 años y 8 meses como pena alternativa, por el homicidio de Luis Alberto Piña, un campesino del departamento del Cesar, de Aida Cecilia Lasso, entonces candidata a la alcaldía municipal de San Alberto, Cesar, y de su hija menor de edad, Sindy Paola Rondón. En este caso, las víctimas son los familiares de los asesinados.

⁴⁰ Así mismo, la Corte decidió anular el fallo porque en el proceso no se le imputó al desmovilizado el delito de concierto para delinquir agravado, lo cual es irrisorio teniendo en cuenta que había pertenecido a un grupo armado organizado al margen de la ley (Díaz y Bernal, 2009, pág. 594)

⁴¹ El Tribunal Superior de Justicia y Paz de Bogotá fijó el monto de los daños materiales a pagar de acuerdo con lo dictado por el Consejo de Estado, pero lo redujo a la mitad por cada beneficiario. Por daños morales, el tribunal concedió 50 salarios mínimos mensuales vigentes para cada grupo familiar, frente a los 1000 autorizados por el Código Penal. La razón que adujo el tribunal fue la necesidad de conciliar la cantidad de víctimas a reparar y la realidad fiscal del país para enfrentar esta tarea. (Díaz y Bernal, 2009, pág. 608)

A la fecha de redacción de este trabajo, está en curso el segundo incidente de reparación en el marco de Justicia y Paz, dentro del proceso en contra de Edwar Cobos Téllez, alias ‘Diego Vecino’, y Uber Enrique Banquez Martínez, alias ‘Juancho Dique’, ex comandante y cabecilla del Bloque Héroes de los Montes de María de las AUC⁴², respectivamente.

Bienes entregados al Fondo de Reparación a las víctimas	5337
Dinero entregado al Fondo de Reparación a las víctimas	3'706.828.844

Fuente: CNRR, con cifras de Acción Social, 14 de diciembre del 2009

En este orden de ideas, es evidente que la Ley de Justicia y Paz entraña y enfrenta varios problemas en cuanto a la sentencia y ejecución de actos de reparación. En este contexto, el Gobierno Nacional decidió expedir un decreto que creara un programa de reparación individual administrativa con el fin de agilizar la satisfacción de este derecho, especialmente en comparación con los casi nulos avances de esta tarea en la vía judicial de Justicia y Paz⁴³.

Decreto 1290 del 22 de abril de 2008

El Decreto 1290 establece la creación del programa mencionado, que beneficia a las víctimas de los grupos armados ilegales desmovilizados en el marco de la Ley de Justicia y Paz (Decreto 1290, 2008, art. 1). La expedición del documento fue controvertida ya que un programa de esta naturaleza fue establecido a través de un decreto y no de una ley⁴⁴ y, además, porque si bien hubo consultas sociales en once ciudades del país - previas a la firma del decreto -, organizaciones de víctimas denunciaron que éstas fueron encaminadas más a la información que al debate⁴⁵. Esa limitada participación en el diseño y

⁴² Estos dos desmovilizados están siendo procesados por los hechos en los que se causó la masacre de 11 personas y el desplazamiento de 663 personas, ocurridos en el corregimiento de Mampuján, municipio de Marialabaja, Bolívar, y por el secuestro de siete personas en Isla Múcura y San Cayetano, el 19 de abril del 2003.

⁴³ Varias organizaciones de víctimas y académicos del tema sugirieron para ese momento la creación de un programa administrativo de reparación como vía alterna a los procesos judiciales. (Véase Uprimny y Saffon 2007 b)

⁴⁴ El Gobierno Nacional argumentó que la creación del programa de reparación por vía administrativa era viable a través de un decreto reglamentario de las leyes 418 de 1997 y 975 del 2005. Esto con base en la agilidad de la expedición de un decreto frente a la de una Ley, el análisis de lineamientos jurídicos y en su conclusión de que el programa es un componente del Plan Nacional de Reparación formulado en la Ley de Justicia y Paz. (Ministerio del Interior y de Justicia y CNRR, 2008, pág. 3).

⁴⁵ Véase Oficina de la Comisionada Patricia Buriticá, 2008.

formulación del programa es contraria a los lineamientos internacionales que señalan su importancia para legitimar y empoderar cualquier iniciativa de resarcimiento de los derechos de las víctimas.

Las víctimas que acoge el decreto son las contempladas por la Ley de Justicia y Paz, en su artículo 5⁴⁶ y las enunciadas en el artículo 15 de la Ley 418 de 1997⁴⁷. Esta definición excluye a las víctimas de agentes del Estado ya que, de acuerdo con el Gobierno, éstas tienen otro procedimiento para acceder a la reparación⁴⁸ y las leyes mencionadas se refieren solamente a hechos cometidos por grupos armados ilegales (Ministerio del Interior y de Justicia y CNRR, 2008, pág. 7). Además, las víctimas consideradas beneficiarias por el programa de reparación son sólo las que hayan sufrido el daño directo consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales, de modo que las víctimas indirectas no son tenidas en cuenta para la reparación - a menos de que el afectado haya muerto o esté desaparecido- (Decreto 1290, 2008, art. 2).

De igual manera, las víctimas colectivas⁴⁹ no fueron incluidas en el decreto. El Gobierno Nacional no explicó tal decisión, pero sí lo enunció expresamente tanto en el texto del decreto (2008, art. 2) como en la cartilla informativa que lo explica (Ministerio del Interior y de Justicia y CNRR, 2008, pág. 3).

⁴⁶ “ARTÍCULO 5o. DEFINICIÓN DE VÍCTIMA. Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida” (Ley 975, 2005).

⁴⁷ “ARTÍCULO 15. Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997” (Ley 418, 1997).

⁴⁸ En el texto referenciado no se especifica cuál es ese procedimiento; puede presumirse que es la reparación por vía judicial en el sistema penal ordinario.

⁴⁹ La reparación colectiva pretende resarcir los daños que sufrió un grupo o comunidad caracterizado por un fuerte sentido de identidad colectiva. Estos daños pueden haber afectado a los integrantes del grupo desde el menoscabo a su identidad o a los líderes del grupo, por ejemplo. (Roth y Orlovsky en Díaz, 2009, pág. 160) Esto último ilustra cómo la violación de los derechos de una persona repercute colectivamente.

Estas exclusiones arbitrarias fueron ampliamente criticadas por organizaciones de víctimas y de derechos humanos, como la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz IMP⁵⁰ y la corporación Viva la Ciudadanía⁵¹.

Por otro lado, para el decreto, como para la Ley de Justicia y Paz, los victimarios son los miembros de grupos armados ilegales de los que se ocupa la Ley 418 de 1997. Es de resaltar que para acceder a la reparación administrativa no es necesaria su identificación, aprehensión, proceso judicial o condena (Decreto 1290, 2008, pág. 7).

Específicamente, el decreto entiende la reparación como medidas de indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición, proveniente del Estado y para las víctimas ya mencionadas. Aunque el dinero destinado para la reparación viene del presupuesto nacional, el decreto se fundamenta en el principio de solidaridad, que se traduce en la responsabilidad residual del Estado frente a la responsabilidad principal de los victimarios (Decreto 1290, 2008, art. 2). Es decir, a pesar de que el Estado es quien desembolsa los recursos, lo hace fundamentándose en la solidaridad mas no en la aceptación de su responsabilidad al haber fallado en la protección de los derechos de las víctimas. Este, también, fue uno de los aspectos más criticados del decreto, como también lo fue en la Ley de Justicia y Paz y posteriormente en el proyecto de Ley de Víctimas. Este rasgo se ha perfilado como una tendencia permanente de las iniciativas de reparación del Gobierno Nacional.

Aunque el decreto reconoce los cinco componentes del derecho a la reparación, consignados en los tratados internacionales sobre el tema, solamente especifica el contenido de las indemnizaciones y dicta las medidas para hacerlas efectivas. Los otros elementos de la reparación serán regulados, de acuerdo con el decreto, por un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes⁵² (Decreto 1290, 2008, art. 18). Los montos de indemnización fueron determinados, según el Ministerio del Interior, de acuerdo a los tipos de victimización (Ministerio del Interior y de Justicia y CNRR, 2008, pág. 3) y no necesariamente a un enfoque diferencial fundamentado en el estado de vulnerabilidad de las víctimas.

Así, los derechos cubiertos por el decreto son la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y la libertad sexual y los delitos que repara el programa son i) homicidio, desaparición

⁵⁰ Véase Oficina de la Comisionada Patricia Buriticá, 2008.

⁵¹ Véase Gómez, 2008.

⁵² A la fecha de redacción de este trabajo, el documento se encuentra en circulación interna en el Consejo.

forzada y secuestro -40 salarios mínimos- ii) lesiones personales y psicológicas que ocasionen incapacidad permanente -hasta 40 salarios mínimos- iii) lesiones personales y psicológicas que no ocasionen incapacidad permanente -hasta 30 salarios mínimos- iv) tortura -30 salarios mínimos- v) delitos contra la libertad e integridad sexual -30 salarios mínimos- vi) reclutamiento ilegal de menores -30 salarios mínimos- y vii) desplazamiento forzado -hasta 27 salarios mínimos- (Decreto 1290, 2008, art. 5).

De la determinación de las sumas de indemnización se desprendieron diversas críticas. Por un lado, organizaciones de víctimas calificaron el criterio para fijar los montos como arbitrario y resaltaron que estos se asemejan a los recibidos por concepto de ayuda humanitaria y, por lo tanto, son escasamente aceptables como medidas de reparación⁵³. En relación con esto, el decreto dispone que de las compensaciones económicas otorgadas a cada víctima se descuenta lo que ésta haya recibido de Acción Social⁵⁴ o de otra entidad del Estado a título de reparación (Decreto 1290, 2008, art. 5, párrafo 3). Es decir que, además de entregar montos similares a los recibidos como ayuda humanitaria, el dinero obtenido por esta vía es considerado en el decreto como una reparación previa que, consecuentemente, debe ser restada de lo que pueda ser obtenido a través del programa de reparación administrativa. Así se presenta otra tendencia del Gobierno Nacional en cuanto a este tema; tanto en la Ley de Justicia y Paz, como en el Decreto 1290 y en la versión gobiernista del proyecto de Ley de Víctimas, se pretende equiparar los auxilios humanitarios y las políticas sociales del Estado con acciones de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos⁵⁵.

Así mismo, fue cuestionada la fijación de un tope para la obtención de indemnizaciones cuando en un individuo concurren varias violaciones⁵⁶, ya que tiende a desconocer la magnitud del daño sufrido por las víctimas. También, la limitación de la indemnización por desplazamiento forzado a una suma por núcleo familiar, exclusivamente en la forma de un subsidio de vivienda, fue altamente reprobada por

⁵³ De hecho, las similitudes entre el programa de reparación administrativa y los de ayuda humanitaria que funcionan en el país son varias desde el punto de vista del diseño y el funcionamiento. Véase Uprimny y Saffon, 2009.

⁵⁴ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

⁵⁵ En el acto de la tercera entrega de reparaciones administrativas, Jaime Jaramillo Panesso, miembro de la Comisión Facilitadora de Paz y representante de la CNRR en Antioquia, aseguró que dicha reparación “ya había transitado con el nombre de ayuda humanitaria, antes de hacer parte de la reparación integral” (CNRR, 2009 b).

⁵⁶ La cantidad máxima otorgada es de 40 salarios mínimos mensuales (Decreto 1290, 2008, art. 5 párrafo 4)

organizaciones de víctimas, especialmente teniendo en cuenta que gran parte del universo de víctimas en Colombia ha sido objeto de este delito.

Además de esto, la ambigüedad del decreto frente a la complementariedad de las vías judicial y administrativa para obtener reparación fue un punto de crítica considerable. El artículo 11 del texto, llamado *Derechos no incluidos*, señala que “el reconocimiento de las medidas de reparación a las que se refiere el presente programa, no excluye aquellas que sólo fuere posible tramitar por la vía judicial, de modo que la víctima podrá acudir para estos efectos ante la autoridad judicial respectiva” (Decreto 1290, 2008). En otras palabras, la posibilidad de recibir actos de reparación obtenibles sólo a través de un proceso penal no se *excluye* por tomar las medidas provenientes del escenario administrativo. La problemática reside en la interpretación que se le pueda dar al término *excluir*, teniendo en cuenta que se hubiesen podido utilizar expresiones más claras para determinar la articulación –positiva o negativa– entre las dos vías; una discusión que se ha perfilado como otra característica común a las iniciativas de reparación del Gobierno.

En este orden de ideas, el funcionamiento del programa de reparación se limita en virtud del texto del decreto a las compensaciones económicas. El procedimiento para recibirlas consiste en el diligenciamiento de un formulario estándar de solicitud, que es examinado por Acción Social para acreditar la calidad de víctima. Una vez esto sucede, el Comité de Reparaciones Administrativas⁵⁷ creado por el decreto decide sobre la solicitud –en orden de recepción– en un tiempo que no supere los 18 meses (Decreto 1290, 2008, cap. 4). Las indemnizaciones se pagan gradual y anualmente en un período de máximo 10 años a partir de su aprobación (Decreto 1290, 2008, art. 14). Las víctimas tenían la posibilidad de presentar su petición de reparación oficialmente hasta el 22 de abril del presente año; no obstante, la CNRR planea proponer al Comité mencionado la extensión de ésta fecha.

La primera entrega de indemnizaciones por vía administrativa se realizó el 5 de julio del 2009, en Popayán; la segunda, el 12 de julio siguiente en Montería y la tercera, el 26 de julio del mismo año en Medellín. De acuerdo con cifras de la CNRR, para el 2009 estaba planeado reparar a por lo menos 10 mil víctimas con un presupuesto de 200 mil millones de pesos⁵⁸ (Meléndez, 2009, 12 de abril). Sobre

⁵⁷ De acuerdo con el decreto, el Comité está conformado por el Ministro del interior y de Justicia o su delegado –como presidente–, el director de Acción Social, el presidente de la CNRR o su delegado y un miembro de ésta, elegido por el organismo (Decreto 1290, 2008, art. 16). La Iniciativa de Mujeres por la Paz, por ejemplo, señaló que el Comité era evidentemente de conformación oficial y, por lo tanto, poco plural y legítimo entre las víctimas.

⁵⁸ Esto fue reiterado en numerosas ocasiones por el mismo Presidente Álvaro Uribe y por el presidente de la CNRR, Eduardo Pizarro.

esto, el representante en Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Christian Salazar Volkmann, señaló en noviembre de ese mismo año que según cálculos de Acción Social, las indemnizaciones entregadas a 4.065 víctimas tuvieron un valor de 29.000 millones de pesos (2009).

Posteriormente, el Gobierno anunció que a partir del 14 de diciembre se repararían a 8.820 familias en 30 departamentos⁵⁹, por valor de 170 mil millones de pesos (*El Tiempo*, 2009, 15 de diciembre), para completar exactamente los 200 mil millones fijados para el 2009. El presupuesto para reparar administrativamente en el 2010 es de 300 mil millones de pesos, según aseguró el vicepresidente Francisco Santos (*El Tiempo*, 2009, 15 de diciembre). De acuerdo con el presidente de la CNRR, Eduardo Pizarro, la suma será entregada a 15 mil familias para el próximo 30 de junio (CNRR, 2010). De tal modo, para este año se habrían invertido 500 mil millones de pesos de los 7 billones dispuestos por el Gobierno para el programa de reparación administrativa.

Finalmente, es importante resaltar que la expedición del decreto fue paralela al recorrido del proyecto de Ley de Víctimas en el Congreso de la República y que, por lo tanto, influyó notoriamente el debate sobre las formas de reparación que la ley contemplaría, como será revisado más adelante.

⁵⁹ En el portal de Internet de la CNRR no aparece información relacionada con éstas entregas simultáneas en el país, en contraste con el compilado de noticias y artículos sobre las tres entregas anteriores.

EL TORTUOSO CAMINO DEL PROYECTO DE LEY DE VÍCTIMAS EN EL CONGRESO

El proyecto de Ley de Víctimas comenzó su recorrido legislativo en el Congreso el 2 de octubre del 2007, cuando fue radicado en Senado, y lo terminó el 18 de junio del 2009, fecha en la que fue archivado en esta misma corporación.

Esta iniciativa buscaba subsanar los vacíos que habían dejado proyectos anteriores en cuanto a medidas de reparación. Sobre este tema, el representante del Partido Liberal por el departamento del Putumayo y ponente coordinador de la iniciativa, Guillermo Rivera, subrayó la importancia del proyecto: “Colombia no tiene una política de reparación a las víctimas integral, tiene algunas aproximaciones, pero no tiene un estatuto integral que le garantice a las víctimas los derechos” (2010).

Esta noción de reparación integral fue el eje central del proyecto en sus distintas versiones. De tal manera, los elementos fundamentales de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición fueron establecidos dentro de la propuesta, junto con otras disposiciones como la que resaltó el representante conservador por el departamento del Valle del Cauca y miembro de la Comisión Primera, Heriberto Sanabria: “un país con un conflicto interno con tantas víctimas, sin una legislación pertinente, requería y sigue requiriendo de una ley que no solamente indemnice a las víctimas sino que proteja a las familias de las víctimas” (2010).

Así mismo, para algunos era de crítica importancia la creación de una legislación totalmente enfocada en los derechos de las víctimas. El representante a la Cámara por Bogotá del partido Por el País que Soñamos y ponente del proyecto, David Luna, explicó: “de alguna u otra forma, durante muchos años, se hicieron todo tipo de esfuerzos para lograr generar beneficios a los victimarios, o sea a los grupos armados al margen de la ley, y nunca se pensó en las víctimas. Por esa razón, muchos congresistas en ese proceso encabezado por el senador Juan Fernando Cristo y por el Partido Liberal, defendimos que por primera vez en Colombia se hablara de las víctimas, se pensara en las víctimas y no solamente en cómo resolverle los problemas judiciales a los victimarios” (2010).

Así, el equipo legal del senador Cristo redactó la primera versión del proyecto teniendo en cuenta experiencias y normas⁶⁰ internacionales referentes a reparación y justicia transicional, y algunos conceptos de la legislación colombiana en el tema de víctimas⁶¹. Este texto era bastante limitado; en palabras de Blanca Capacho, asesora de Cristo: “no era un proyecto amplio, no era universal, no cubría a las víctimas de agentes del Estado, no tenía un sistema ni un plan sobre cómo atender a las víctimas” (2010).

Si bien la propuesta tenía limitaciones, hubo quienes le reconocieron algunos elementos como el intento de recoger las disposiciones existentes sobre reparación y “el poner en la agenda pública el debate sobre los derechos de las víctimas, que han sido ignoradas durante todos los periodos de violencia que ha tenido este país”, como afirmó Alba García, consultora del área de Incidencia en Políticas Públicas de la Fundación Social⁶² (2010).

Este proyecto fue radicado el 2 de octubre del 2007, por la bancada del Partido Liberal, y fue enviado a Comisión Primera del Senado para iniciar su recorrido legislativo. El senador Cristo fue nombrado ponente coordinador y solicitó a la mesa directiva de la Comisión que el grupo de ponentes fuera integrado por un senador de cada uno de los partidos miembros⁶³.

El 21 de noviembre de ese mismo año se realizó una audiencia pública del proyecto, a la que asistieron los senadores de la Comisión Primera, algunos representantes a la Cámara, el entonces viceministro de Justicia, Guillermo Reyes, y representantes de la Fundación País Libre, de la Fundación Víctimas Visibles, de la Comisión Colombiana de Juristas, del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia y de la Agencia de las Naciones Unidas para los

⁶⁰ Como los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* y el *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha de la impunidad*, ambos de la ONU.

⁶¹ Como la Ley 418 de 1997 (prorrogada y modificada por las leyes 549 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006).

⁶² García fue parte del equipo de la Fundación Social que monitoreó y asesoró permanentemente la confección del proyecto y su recorrido en el Congreso, junto con la abogada Iris Marín y Laura Gil, experta en relaciones internacionales y derechos humanos y columnista del diario El Tiempo.

⁶³ El grupo de ponentes fue conformado por Gina Parody D’Echeona [Partido Social de Unidad Nacional, conocido como Partido de la U], Samuel Arrieta Buelvas [Partido Convergencia Ciudadana, actualmente llamado Partido de Integración Nacional PIN], Javier Cáceres Leal [Partido Cambio Radical], Gustavo Petro Urrego [Polo Democrático Alternativo], Oscar Darío Pérez y Eduardo Enríquez Maya [ambos del Partido Conservador].

Refugiados ACNUR, entre otros (Cristo, 2007). Los aportes conceptuales de esta discusión se centraron en la noción de reparación administrativa y elementos de justicia transicional (Capacho, 2010).

Con estas mejoras contempladas en la ponencia para debate, el proyecto pasó a la Comisión Primera para ser discutido⁶⁴. A continuación se presenta la cronología del recorrido legislativo de la propuesta, teniendo en cuenta fechas de publicación en la gaceta del Congreso del texto del proyecto como tal, de las ponencias para los debates y de las actas correspondientes a estos.

Ver carpeta *Secuencia del proyecto de ley*.

Un contexto político complejo: Congreso polarizado y manchado por la parapolítica, decreto de reparación vigente y veeduría internacional

El proyecto de Ley de Víctimas fue particularmente atravesado en su debate por el contexto político y de orden público del país. Si bien todas las iniciativas tramitadas en el Congreso de la República se ven insertas en una coyuntura específica que las afecta, las condiciones políticas y sociales alrededor de este proyecto en especial ayudaron a determinar su curso en los debates y su destino.

Uno de los primeros factores políticos a considerar era la discusión simultánea del referendo que buscaba una segunda reelección del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, y de la reforma política⁶⁵ en el Legislativo. Por un lado, el proyecto llegó a estancarse en la Cámara de Representantes ya que se priorizaron estos dos temas en la agenda política; incluso, el representante ponente Guillermo Rivera dirigió una carta al Ministro del Interior y Justicia, Fabio Valencia Cossio, en la que solicitó el reinicio del debate y señaló los intentos fallidos de reunión entre los

⁶⁴ Por competencia de acuerdo a la materia, el proyecto de ley fue debatido en las comisiones Primera de Senado y Cámara, ya que es estas son las que se ocupan de temas de “reforma constitucional, leyes estatutarias, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, notariado y registro, estructura y organización de la administración nacional y central, derechos, garantías y deberes, rama legislativa, estrategias y políticas para la paz, propiedad intelectual, variación de la residencia de los altos poderes nacionales y asuntos étnicos” (Senado de la República de Colombia, 2010)

⁶⁵ El referendo fue impulsado en el Congreso de la República por algunos parlamentarios y pretendía reformar por segunda vez la Constitución Política, para permitir una tercera candidatura presidencial de un ex mandatario. El proyecto de ley que hacía posible la realización y la votación del referendo fue aprobado en el Congreso en 2009, para ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional el 26 de febrero del 2010 por vicios del procedimiento legislativo y en el trámite de la iniciativa legislativa ciudadana, principalmente. Por otro lado, la llamada reforma política fue aprobada en el 2009. Esta iniciativa pretende principalmente fortalecer a los partidos políticos, mediante disposiciones sobre su régimen disciplinario interno y las fuentes de sus recursos financieros.

promotores del proyecto y el Gobierno para concertar las diferencias frente al articulado (Paredes, 2008, 1 de octubre).

Del otro lado, el proyecto de ley llegó a convertirse en un comodín utilizado para dilatar la discusión de las iniciativas mencionadas. Alba García explicó: “se convirtió en la carta que los demás jugaban para bloquear el referendo. Se volvió un instrumento de negociación política; lo politizaron” (2010).

Añadido a esto, el proyecto de ley fue debatido en un Congreso altamente polarizado frente al tema y manchado por el escándalo de la parapolítica⁶⁶. El hecho de que un partido de oposición al Gobierno Nacional haya abanderado el proyecto, si bien contribuyó a que tuviera un mayor impacto –por ser un partido tradicional con un número de curules considerable-, estimuló la politización de la discusión. Para cuando el texto estaba en Cámara, la bancada de la coalición uribista ya había optado por formular uno alternativo y las diferencias entre ambos documentos eran pronunciadas, al punto de reflejar un proyecto de ley suficientemente disímil para merecer un marcado rechazo por parte de organizaciones sociales y de víctimas. Así mismo, las sesiones fueron escenario de acalorados enfrentamientos entre los parlamentarios.

Sobre esto, Nelson Sánchez, investigador de DeJusticia, señaló: “no hubo un debate sincero sobre lo que debería ser la política de víctimas en Colombia, porque una discusión que hubiera permitido enfoques políticos y decisiones de fondo hubiese tenido suficiente legitimidad para convertirse en ley. También, un gobierno responsable habría dicho «lo que el Legislador ha discutido es mi competencia aprobarlo» y por otro lado, la oposición habría podido decir «ya discutimos satisfactoriamente: éstas son las medidas». Pero al final otros intereses políticos y partidistas valieron más y eso facilitó que se cayera el proyecto” (2010).

Por su parte, el representante conservador a la Cámara por el departamento de Santander y ponente del proyecto Jorge Humberto Mantilla, atribuyó la extrema polarización de la discusión del

⁶⁶ El fenómeno de la parapolítica comenzó a ser notado a nivel nacional aproximadamente desde las elecciones al Congreso del 2002, a raíz de declaraciones de jefes paramilitares sobre la presión electoral que ejercían en sus zonas de influencia. Para 2005, algunas indagaciones periodísticas revelaron alarmantes cifras sobre el alcance político del paramilitarismo en tales comicios (López y Sevillano, 2008). En 2006, la Corte Suprema de Justicia inició sus propias pesquisas, ante lo cual algunos parlamentarios optaron por renunciar a su fuero en el Congreso para poder ser investigados y procesados por la Fiscalía General de la Nación, y así contar con dos instancias de apelación. De los congresistas elegidos para el periodo 2006-2010, están siendo investigados –por cualquiera de éstas entidades- 45 senadores y 39 representantes a la Cámara (Corporación Nuevo Arcoiris, 2010). Así mismo, la Fiscalía actualmente tiene en curso 374 procesos a funcionarios del Estado –no solo parlamentarios- por parapolítica.

proyecto a que sucedió en un periodo preelectoral. Según él, la iniciativa “fue víctima de la coyuntura electoral, sencillamente. El Partido Liberal quería sacar pecho, el Gobierno quería que fuera su proyecto y en ese enfrentamiento dio al traste el proyecto” (2010). El congresista consideró que “también fue falta de voluntad política de los partidos, así tengo que reconocerlo. Es nefasto que por una coyuntura electoral, les hayamos quitado a las víctimas la posibilidad de tener una ley. Es una vergüenza que en la democracia hayamos fracasado en ese proyecto” (2010).

Así mismo, el trámite de un proyecto de ley enfocado en las víctimas en un Congreso investigado por vínculos con el paramilitarismo llegó a ser paradójico. Siendo el Legislativo tachado ampliamente por la opinión pública como infiltrado por las pretensiones y proyectos políticos de este movimiento armado y narcotraficante, es posible cuestionar álgidamente su labor de analizar y procesar adecuadamente una iniciativa para reparar integralmente a la población colombiana victimizada.

Otro elemento que entró a jugar un importante papel en la discusión del proyecto fue la expedición del Decreto 1290 de reparación individual administrativa, por parte del Gobierno. El documento fue firmado el 22 de abril del 2008, casi dos meses antes del debate del articulado en Plenaria del Senado. La incidencia del decreto radicó en aspectos como i) la entrada en vigencia de un decreto es inmediata y su expedición es notablemente más rápida y menos dispendiosa que la de una ley, ii) el programa contemplado por el decreto tenía un valor político considerable, en la medida en que apuntaba a responder a la problemática de reparación que entrañan los procesos penales de la Ley de Justicia y Paz, iii) la existencia de un esquema de reparación individual administrativa definido afectó el debate sobre el elemento de indemnizaciones en el proyecto de ley (Sánchez, 2009, pág. 638). La bancada de la coalición de Gobierno y los representantes del mismo en el Congreso argumentaron que la inclusión de las medidas del programa le aportaría al proyecto de ley ciertos límites necesarios para su sostenibilidad fiscal⁶⁷. Así mismo, propendieron por el reconocimiento del decreto como un esfuerzo financiero importante del Ejecutivo que no podía ser desconocido.

Añadido a esto, en el debate se tuvieron que reconocer los pronunciamientos de la Corte Constitucional referentes a la diferencia entre los servicios sociales del Estado, la ayuda humanitaria y el derecho a la reparación –Sentencia C-1199 de 2008-; la necesidad de reformular la política de

⁶⁷ La Viceministra de Hacienda y Crédito Público, Gloria Inés Cortés, señaló que el Ministro de esta cartera aseguró que implementar las medidas de reparación del Decreto 1290 garantizaría que no hubiera un impacto fiscal mayor al que ya estaba contemplado en el proyecto de ley por cuenta de otras disposiciones. (Senado de la República, 2008a)

tierras teniendo en cuenta la participación de las víctimas y de organizaciones sociales –Auto 08 de 2009-; la inclusión de precisiones sobre mecanismos de registro y acreditación de las víctimas – Sentencias T-1001, T-444, C-1199 de 2008 y el Auto 011 de 2009- y al deber del Estado de consultar previamente a las comunidades afrodescendientes e indígenas sobre temas que los afectan directamente –Sentencia C-175 de 2009- (Sánchez, 2009, pág. 639).

Finalmente, el contexto político incluía una fuerte y constante veeduría internacional del proceso. Tanto organizaciones de derechos humanos como organismos interestatales prestaron especial atención al proyecto de ley, lo que contribuyó a un debate más amplio y fundamentado en regulaciones de éstos entes. De igual manera, el apoyo de estos sectores hizo que la posición del Gobierno frente a la propuesta cobrara un costo político mucho mayor: la imagen exterior del Ejecutivo en el tema llegó a depender en alto grado de su apoyo o rechazo al proyecto. En este marco, fue notorio el cambio de postura de los delegados del Gobierno y de la bancada oficial en el Congreso, especialmente evidenciado en la llegada del articulado a la Cámara. Para ese entonces, los ponentes de la coalición uribista presentaron el texto alterno mencionado con anterioridad y le apostaron a su capitalización como iniciativa del Gobierno, caracterizada por su supuesta mayor responsabilidad fiscal en comparación con la proveniente del Senado –promovida en Cámara por el representante Rivera como ponente coordinador-.

Ahora bien, en el debate del proyecto de ley se evidenciaron algunos obstáculos para la aplicación de medidas de reparación, derivados del marco del orden público nacional. La existencia de un conflicto armado vigente implica la continua y recurrente victimización: en el país se siguen produciendo víctimas, lo que dificulta, por ejemplo, la proyección en el tiempo del proyecto –es decir, si cubre o no a quienes sufran violaciones en el futuro- o la determinación de su impacto fiscal general –al no tener un universo de víctimas definido-.

Así mismo, el conflicto actual podría entorpecer el funcionamiento de los programas de reparación contemplados en la propuesta desde, al menos, dos perspectivas. Una, el ambiente de inseguridad e intimidación puede cohibir a los beneficiarios de postularse. Dos, la necesidad de seguir otorgando ayudas humanitarias representa un gasto financiero y da cabida a la equiparación de estos auxilios con medidas de reparación (Sánchez, 2009, pág. 632).

Ahora bien, este proyecto de ley fue tramitado de acuerdo a lo establecido para la discusión de leyes ordinarias, de modo que tuvo que ser debatido en las instancias de Comisión Primera y Plenaria del Senado y la Cámara de Representantes, es decir, en una totalidad de cuatro debates.

A continuación se presenta una descripción analítica de lo acontecido en estos debates, para dar cuenta de las múltiples variaciones que tuvo el articulado a lo largo de su recorrido en el Congreso.

Senado: el proyecto parecía viable

Comisión Primera

El primer debate del proyecto de Ley de Víctimas fue bastante limitado. Si bien el texto presentaba claros problemas de estructura y había sido cuestionado por el Ministerio de Hacienda, la discusión fue mínima por estar próxima al término de la legislatura⁶⁸.

En esta etapa, las objeciones del Ejecutivo se enfocaron en el tema presupuestal: el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Óscar Iván Zuluaga, envió un documento con sugerencias sobre el proyecto al entonces presidente de la Comisión Primera, Juan Carlos Vélez, el día anterior a la discusión. En éste, aseguró que era necesario el cálculo de su impacto fiscal y su fuente de financiación, ya que las medidas contempladas en él significaban costos adicionales para el país.

De tal modo, se refirió a los artículos⁶⁹ en los que se establece que el Estado colombiano debe asumir i) el pago de las indemnizaciones a las víctimas por daños derivados de las acciones de grupos armados ilegales, ii) la devolución de gastos en los que hayan incurrido los afectados por participar en procesos judiciales, iii) un servicio de asistencia económica a las víctimas para cubrir sus requerimientos esenciales y iv) el pago de una pensión de invalidez a quienes hayan perdido más del 50 por ciento de su capacidad laboral como consecuencia del daño sufrido (Zuluaga, 2007, pág. 1).

Así mismo, en cuanto a la asistencia para vivienda y para crédito, el Ministro criticó que la iniciativa dispusiera que el subsidio de vivienda, originalmente destinado para la reconstrucción o adquisición, se pudiese destinar para el pago de cuotas de arrendamiento y que se otorgara un crédito con fines de capital de trabajo a personas naturales que no fueran comerciantes, ya que este dinero –por definición- debe estar encaminado a la creación de negocios (Zuluaga, 2007, pág. 3).

⁶⁸ La primera legislatura del Congreso inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre. Las sesiones realizadas en este periodo son las ordinarias; el Ejecutivo está en facultad de convocar a reuniones extraordinarias y especiales.

⁶⁹ En la misiva del Ministerio, estos artículos son identificados como 73, 18,31 y 61. El proyecto revisado por esta cartera es el propuesto en la ponencia para primer debate, que difiere del proyecto radicado el 2 de octubre del 2007. Las medidas contempladas en los artículos mencionados se encuentran en el texto original en el artículo 15 –correspondiente al 73-, 19 –correspondiente al 31- y 48 –correspondiente al 61-. Lo establecido en el artículo 18 no está incluido en la versión original.

El informe también se refiere a gastos adicionales que implica el proyecto de ley, derivados de medidas como la creación de la figura del Alto Comisionado Presidencial de Apoyo a las Víctimas y a imprecisiones del proyecto, como asegurar la destinación de los recursos provenientes de actividades de extinción de dominio al Fondo de Reparación de las Víctimas, siendo que está programado que este dinero se invierta en la infraestructura carcelaria⁷⁰, según el Ministro (Zuluaga, 2007, págs. 2-3). El Ministerio pidió la modificación de los apartes que objetó o que se archivara el proyecto como tal.

El proyecto postulado a debate en esta Comisión presentó algunas diferencias con relación al texto radicado. La reparación de los daños sufridos por las víctimas no se centró solamente en indemnizaciones, sino que incluyó medidas para suplir las necesidades de verdad y justicia, así como disposiciones sobre restitución, rehabilitación, satisfacción⁷¹ y garantías de no repetición.

Ahora bien, el articulado en su enfoque de protección de las víctimas contempló el otorgamiento de asistencia en materia de vivienda, salud, educación, crédito e impuestos. No obstante, cuando se analiza el proyecto completo se evidencia que tales medidas, si bien son enunciadas en apartes distintos, son planteadas como un componente de reparación⁷². Esto se inserta en la discusión recurrente en la vida legislativa de la propuesta sobre la necesidad de diferenciar los conceptos de asistencia humanitaria, políticas sociales del Estado y reparación integral⁷³; el proyecto hizo parte, en distintos grados dependiendo del momento en el debate, de la tendencia generalizada de conceder beneficios de índole asistencial a título de reparación.

Finalmente, sobre la definición de víctima y el fundamento de la reparación –tal vez los temas más debatidos y centrales del proyecto de ley en todas sus versiones–, el articulado estableció que los beneficiarios de las medidas contempladas serían sólo los afectados por acciones de grupos armados

⁷⁰ De acuerdo con el Ministro, éste uso fue establecido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante el documento 3277 de 2004 “Estrategia para la Expansión de la Oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios” (Zuluaga, 2007, pág. 2).

⁷¹ Cabe resaltar que las medidas de satisfacción son las mismas contenidas en el Decreto 1290.

⁷² El artículo 26 del texto postulado para debate se refiere a una *reparación en servicios sociales*, que comprende «la asistencia en salud, en educación, subsidio de vivienda, acceso a programas de titulación de tierras para las víctimas directas de desplazamiento forzado, y acceso a créditos para reposición de bienes y reparación de inmuebles» (Cristo, 2007). Éstas son algunas de las medidas incluidas en el texto bajo el nombre de asistencia y se presentan en apartes separados del capítulo de reparación.

al margen de la ley y que las formas de reparación se harían efectivas en virtud de la responsabilidad civil del Estado, por acción u omisión.

Hay quienes señalan que el debate en esta etapa no estuvo a la altura de la importancia del proyecto de ley. El entonces Ministro del Interior y Justicia, Carlos Holguín Sardi, denunció que el articulado fue aprobado “sin discusión, el último día de la legislatura pasada, o del período pasado en diciembre⁷⁴, con el argumento de que había que ser protocolario [...] sin ni siquiera oír al Gobierno en un tema de semejante dimensión” (Senado de la República, 2008b). Esta práctica se conoce como *cortesía parlamentaria* y es utilizada por los congresistas cuando las sesiones ordinarias están por terminarse, con el objetivo de no archivar las iniciativas. Alba García explicó: “para que no se hunda un proyecto de ley, se le da el primer debate aunque no es uno a profundidad sino sencillamente aprobarlo con el compromiso de revisar su texto en la plenaria del Senado” (2010).

La discusión de un proyecto en la instancia mencionada se dificulta por el elevado número de participantes y, por tanto, modificarlo o llegar a consensos sobre él es un proceso más complicado. Así mismo, el tema del que se ocupó el texto en estudio es de carácter especializado y requiere, para un debate adecuado, de un conocimiento previo considerable. En este marco, es evidente que la Plenaria -tanto de Senado como de Cámara- puede no ser el escenario idóneo para el debate concienzudo de un proyecto de esta índole ya que en ella confluyen parlamentarios de todas las comisiones constitucionales⁷⁵, no sólo de la Primera -quienes ya están, en cierta medida, inmersos en la materia-.

Así las cosas, el proyecto fue aprobado en Comisión Primera sin haber sido debatido⁷⁶. Durante los meses siguientes, el Gobierno Nacional y los ponentes entraron en un proceso de conciliación, evidenciado en algunas notables modificaciones del articulado finalmente aprobadas en la Plenaria.

⁷⁴ Cabe aclarar que el último día de la primera legislatura del Congreso es, como fue señalado anteriormente, el 16 de diciembre. El proyecto de ley fue aprobado en Comisión Primera el 11 de diciembre.

⁷⁵ El Congreso de la República está conformado por varios tipos de comisiones. Las constitucionales son las encargadas de debatir y aprobar los proyectos de ley. Son 7 en total, presentes tanto en Senado como en Cámara, y se dividen de acuerdo a las materias de las que se ocupan.

⁷⁶ Respecto a esto, el ponente coordinador, Juan Fernando Cristo, comentó: «hay muchos temas que siguen siendo objeto de controversia y de debate y para el segundo debate en la Plenaria del Senado, esperamos durante los meses de enero y febrero poder hacer una mayor conciliación» (Senado de la República, 2007). El acta de esa sesión revela que el proyecto fue aprobado por unanimidad sin haber sido discutido y sin siquiera una lectura del articulado propuesto. Para revisar el escrito, véase carpeta de documentos anexos.

Plenaria

La discusión en la Plenaria del Senado dejó como resultado varios cambios, sobre todo en materia fiscal. El Ministerio de Hacienda amplió las objeciones que había presentado a la Comisión Primera, sugiriendo la reforma de algunos artículos y la eliminación de otros.

En el tema de vivienda, se suprimió el aparte referente a la no consideración del valor del inmueble a reconstruir o adquirir para acceder a un subsidio de vivienda. Sin embargo, se rechazó la crítica de la cartera sobre el posible uso de este recurso para cubrir cuotas de arrendamiento, en caso de no poder ser destinadas a la compra o a la enmienda de viviendas (Cristo, 2008, artículo 65).

Así mismo, la destinación de un crédito para capital de trabajo –aunque el receptor no fuese comerciante-, para la reconstrucción o reposición de bienes muebles o inmuebles fue una de las medidas cuestionadas de nuevo por el Ministerio, pero conservada en el texto aprobado del proyecto (Cristo, 2008, artículo 71). En contraste, la ya objetada concesión de la pensión por invalidez fue descartada.

Por sugerencia del Ministerio, en el tema de reparación se eliminaron las disposiciones sobre indemnizaciones y se estableció que estarían reguladas por lo contenido en el Decreto 1290 (Cristo, 2008, artículo 135), expedido con casi dos meses de anterioridad a la sesión Plenaria. La inserción del programa de reparación individual administrativa significó el reconocimiento de una iniciativa del Ejecutivo, de un lado, y la adopción de varias medidas ampliamente cuestionadas por organizaciones sociales y de víctimas, del otro. Ejemplo de ello fue la exclusión de las víctimas de agentes del Estado como beneficiarios, la fijación de las compensaciones monetarias sin tener en cuenta el grado de vulnerabilidad y situación específica de las víctimas y la solidaridad como fundamento de reparación del Estado.

Estos temas polémicos del Decreto 1290 implicaron ciertas contraposiciones con lo estipulado en el proyecto de ley. Mientras el texto aprobado afirmó que la reparación sería responsabilidad del Estado en virtud de su deber de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de los afectados, el decreto señala que sus medidas provienen del principio de solidaridad⁷⁷. Ahora bien, éste también aclara que es efectivo solamente para las víctimas de grupos armados ilegales, lo que estuvo en

⁷⁷ Esta sugerencia fue apoyada por el senador ponente Oscar Darío Pérez. Así mismo, en la sesión Plenaria, el entonces ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi, afirmó que el Decreto 1290 “no releva de responsabilidad a los victimarios, les mantiene la obligación primaria de que son ellos los que tienen que reparar a las víctimas” (Senado de la República, 2008 a).

disonancia y concordancia –al mismo tiempo– con lo contenido en el proyecto aprobado: el articulado dio a entender en ciertos apartes que no descartaría como beneficiarios a los afectados por acciones de agentes del Estado⁷⁸, pero sí los excluyó de obtener medidas de rehabilitación (Cristo, 2008, artículo 92). También, el proyecto aprobado indicó que si bien la reparación por vía administrativa no significaba la imposibilidad de acudir a la judicial, sí sentaría un precedente para los jueces en materia de montos de compensación (Cristo, 2008, artículo 136).

Lo anterior puede ser considerado indicio de las dificultades a la hora del debate. En la Plenaria fue nombrada una subcomisión de conciliación⁷⁹ para estudiar las objeciones del Ministerio de Hacienda, que debía entregar conclusiones en esa misma sesión. Como resultado, el proyecto de ley acogió algunas sugerencias de la cartera, como fue señalado anteriormente.

Otros cambios relacionados con la aplicación de la reparación evidenciaron la equivalencia en el proyecto de las medidas de asistencia con las de restitución, propias del derecho mencionado, que ya habían sido sugeridas en la versión de Comisión Primera. Las disposiciones asistenciales sobre vivienda, crédito y educación fueron reorganizadas en el articulado bajo el título de restitución, mientras las de salud pasaron a ser parte de la ayuda humanitaria brindada por el Estado y las de tipo tributario conservaron el carácter de asistencia.

Por otro lado, los artículos referentes al derecho a la satisfacción y a las garantías de no repetición siguieron intactos. Las innovaciones del proyecto aprobado en Plenaria fueron la creación de un plan y un sistema nacional de atención a las víctimas, la adición de un capítulo sobre derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas y la redacción de instrucciones sobre el derecho a la restitución de tierras.

Éstas últimas medidas constituyeron uno de los puntos fuertes del proyecto de ley en la perspectiva de las víctimas y de las organizaciones sociales alrededor del proceso, ya que establecían acciones específicas para lograr la devolución de inmuebles arrebatados por los victimarios o abandonados

⁷⁸ Incluso, los autores del proyecto de ley señalaron expresamente en la ponencia para Plenaria que una de las innovaciones de la versión a debatir era la inclusión de víctimas de agentes del Estado. No obstante, la redacción del artículo de definición de las víctimas dio más para una interpretación que para una clara deducción. Este aparte fue aprobado, por lo que fue reproducido idénticamente en el texto definitivo que salió de Senado y en la ponencia presentada a Comisión Primera de Cámara. De igual manera, el artículo sobre el derecho a la rehabilitación limitado a las víctimas de grupos armados ilegales, persistió en las versiones mencionadas. Para revisar los textos, véase carpeta de documentos anexos.

⁷⁹ Algunos de los integrantes de ésta subcomisión fueron el Ministro del Interior y Justicia, los viceministros de esa cartera y la viceministra de Hacienda, por parte del Gobierno, y los congresistas ponentes (Capacho, 2010).

por cuenta del desplazamiento forzado, lo que comprendía un intento por responder a una de las problemáticas más graves y recurrentes de las víctimas en el país. Algunas de las medidas eran i) la inversión de la carga de prueba, en la que la responsabilidad de comprobar la legitimidad de la propiedad y, por tanto, la no victimización recaía en los presuntos perpetradores, ii) la presunción de negocios espurios, que consistía en la identificación de zonas en las que la posesión de tierra y bienes inmuebles se haya visto notablemente influenciada por el accionar de los victimarios y en su consecuente obligación de probar la legalidad de sus derechos de propiedad para conservarlos y iii) la resolución prioritaria de procesos judiciales que se ocuparan de estos temas (Cristo, 2008, artículos 57-60).

Finalmente, se dispuso que el Fondo de Reparación de las Víctimas fuera constituido en referencia al creado por la Ley de Justicia y Paz, con la suma de tres fuentes extra de recursos⁸⁰. Lo previamente objetado por el Ministerio sobre el uso de dineros provenientes de las actividades de extinción de dominio para alimentar el Fondo, fue conciliado con la precisión de que éstos tendrían que ser adicionales a los previstos para inversión en infraestructura carcelaria.

Así las cosas, el proyecto de ley concluyó su paso por el Senado y siguió su curso legislativo hacia la Cámara de Representantes. El articulado final de esta etapa es una mezcla del proyecto de los ponentes y la incidencia del Gobierno y de las organizaciones sociales, que conformaron una mesa de trabajo⁸¹.

Para ese momento, el proyecto representaba un avance limitado, como explicó Alba García: “fue una situación de vaso medio lleno y vaso medio vacío: logramos que el tema se pusiera en la agenda pública, se está discutiendo una ley de víctimas y hay una posibilidad de que se apruebe algo que

⁸⁰ El texto aprobado en Plenaria señala que son:

“ a) El producto de las multas impuestas a los individuos o a los grupos armados al margen de la ley en el marco de procesos judiciales y administrativos.

b) Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades.

c) Los recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio, adicionales a los que a la fecha están previstos en el marco Fiscal de Mediano Plazo para financiar gasto ordinario” (Cristo, 2008)

⁸¹ Algunas de las organizaciones integrantes de esta mesa fueron Mujeres por la Paz IMP, Redepaz, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas CCJ, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia, el Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ, el Movimiento Nacional de Víctimas de Estado Movice, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, las unidades legislativas del senador Juan Fernando Cristo y del Representante a la Cámara Guillermo Rivera y las comisionadas de la CNRR Patricia Buriticá y Ana Teresa Bernal.

las benefició. Pero el proyecto era deficiente, no respondía a los estándares internacionales, se quedaba corto frente a la misma jurisprudencia interna y había un grande problema: las grandes ausentes en el debate eran las víctimas” (2010).

Fue entonces cuando nació la idea de crear un escenario de exposición y discusión del proyecto de ley para las víctimas. El 20 de julio, Juan Fernando Cristo y Guillermo Rivera – nombrado ponente coordinador para los debates en Cámara - presentaron una petición al Congreso para realizar 9 audiencias regionales y una nacional en distintas ciudades del país. Cada locación fue escogida para que en ella confluyeran asistentes de diversas regiones:

Ciudad y región	Fecha (2008)
Rionegro (Medellín): Antioquia y Eje Cafetero	15 de agosto
Villavicencio: Meta y Guaviare	22 de agosto
Pitalito: Huila, Tolima, Caquetá y Putumayo	29 de agosto
Sincelejo: Montes de María	5 de septiembre
Valledupar: Región Caribe	12 de septiembre
Pasto: Nariño, Cauca y Valle del Cauca	19 de septiembre
Quibdó: Chocó	26 de septiembre
Barrancabermeja: Magdalena Medio	3 de octubre
Cúcuta: Santanderes y Arauca	10 de octubre
Bogotá: Audiencia nacional	30 de octubre

Fuente: Proposición al Congreso y Actas audiencias.

Las víctimas tuvieron voz, pero no voto

Para el desarrollo de las llamadas audiencias congresionales, las víctimas eran organizadas en grupos de trabajo que, después de analizar los distintos temas del proyecto de ley y sus alcances, se reunían al día siguiente con los parlamentarios asistentes para discutirlo. En cada grupo había un moderador y un relator, quienes eran un miembro de la mesa de trabajo, de la Fundación Social o del sistema de Naciones Unidas (Acnur y Pnud), y una víctima, respectivamente. El producto de estos talleres era presentado en la audiencia con los congresistas en forma de relatorías (Esparza, 2010). Iris Marín, consultora experta en el tema y encargada de exponerlo imparcialmente a las

víctimas⁸², señaló que ésta etapa fue muy importante en cada encuentro regional, ya que en ella se les aclaraba que iban a ser parte del trámite del proyecto de ley, mediante sus propuestas y opiniones (2010).

Como instrumento de análisis se elaboró una cartilla informativa del contenido del proyecto, dividida en bloques temáticos⁸³. El documento resumía el proceso de deliberación en Senado, explicaba la necesidad de un estatuto de reparación que integrara las leyes existentes en el tema y desglosaba el articulado. Alba García aseguró que “el material no tenía ninguna carga y ningún juicio porque la idea era que ellas [las víctimas] libremente dijeran «me gusta» ó «no me gusta»” (2010).

La importancia de las audiencias no radicó solamente en la socialización más o menos amplia del proyecto, sino en la oportunidad de las víctimas de comunicar sus propuestas a los congresistas, de pronunciarse sobre el texto directamente con sus promotores y de mostrarles en sus historias personales los efectos del conflicto. Al respecto, Iris Marín dijo: “Las víctimas agraciaban mucho que los congresistas se hubieran sentado a escucharlas. Las audiencias eran de 3 a 6 horas y el 90% de la audiencia eran ellas contando su testimonio. Ellas decían: «algunos políticos vienen a pedirnos los votos pero es la primera vez que vienen a preguntarnos lo que nos pasa»” (2010).

Para Janeth Bautista, directora de la Fundación Nydia Érika Bautista y víctima de la desaparición forzada de su hermana, “uno de los aspectos más importantes justamente era que se respetara la participación de las víctimas, sus opiniones y la experiencia que era contada verbalmente en cada audiencia” (2010). Ella aseguró que los encuentros fueron “un acto de ciudadanía muy importante”, en la medida en que por primera vez, después de décadas de conflicto y violencia, pudieron “vivir en público con la comunidad, con su región, lo que les había pasado, lo que sentían y lo que esperaban de una Ley de Víctimas” (2010).

Es importante resaltar el desempeño de las víctimas y sus organizaciones en este proceso. Como participante recurrente de las audiencias, Alba García comentó: “Las sorpresas y lecciones que todos nos llevamos de ese proceso fueron muy grandes, porque realmente la capacidad propositiva de las víctimas fue impresionante. El que creyó que iban a salir con cosas descabelladas y locas,

⁸² La Fundación Social, como organización miembro de la mesa de trabajo, diseñó la metodología de las audiencias. Con el fin de instruir a las víctimas en el contenido del proyecto sin cargas tendenciosas, estipuló la contratación de un consultor independiente especializado en el tema. Ésta persona fue Iris Marín.

⁸³ Para revisar la cartilla, véase carpeta de documentos anexos.

estaba equivocado” (2010). Efectivamente, las relatorías dan cuenta de una claridad considerable frente al contenido del proyecto y de una serie de propuestas estructuradas y puntuales sobre el mismo⁸⁴.

Fátima Esparza, coordinadora del Área de Promoción y Debates de la Comisión Colombiana de Juristas CCJ, señaló que, por ejemplo, “a las víctimas no les gustaba que este proyecto de ley reconociera que la reparación administrativa del Decreto 1290 fuera una línea de reparación, no estaban de acuerdo con que no hubiera un enfoque especial en género, los indígenas dijeron que el proyecto tenía que consultarse, los afrodescendientes igual. [El proceso] tampoco fue una alabanza al proyecto de ley, pero se reconocían cosas que no se habían logrado y por eso también hubo el interés de participar” (2010).

En cuanto a reparación, las víctimas recalcaron la necesidad de que el Estado reconociera su responsabilidad sobre los crímenes por acción u omisión -y su consiguiente deber de reparar-, así como la de una diferenciación estricta entre servicios de asistencia, ayuda humanitaria y medidas de reparación, y la contemplación de un universo de víctimas incluyente. En el tema de indemnizaciones, enfatizaron su rechazo a la inclusión del Decreto 1290 como guía y a la entrega diferida de las compensaciones. En el de restitución de tierras subrayaron la importancia de implementar eficientemente un programa de titulación, que incluyera su participación y garantizara condiciones adecuadas para el regreso a los terrenos. Además, las víctimas objetaron que Acción Social fuera parte de la institucionalidad encargada de ejecutar lo contemplado en el proyecto⁸⁵ (Rivera, 2008).

De otro lado, las víctimas resaltaron la necesidad de acompañamiento internacional y de un instrumento de veeduría para monitorear la ley, además de la importancia de una amplia y efectiva participación en el diseño y estructuración de las medidas planteadas en el proyecto (Rivera, 2008).

⁸⁴ Las propuestas más recurrentes fueron compiladas en la ponencia para el debate en Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Para revisarlas, véase apartado “IX DEL TRÁMITE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES” de la ponencia mencionada, en carpeta de documentos anexos.

⁸⁵ Esto se derivó de las quejas de las víctimas sobre el trato y servicio de Acción Social, como entidad encargada de otorgar medidas de ayuda humanitaria y, en general, de dar atención a las víctimas. Un afectado por acciones paramilitares en la región Caribe, pidió en la audiencia de Valledupar que se hiciera “una investigación exhaustiva y disciplinaria contra los funcionarios públicos, empezando por Acción Social que ha discriminado y desconocido las leyes y sentencias con las cuales fue creado. Han desconocido los Autos 076, 077, 078, donde se les pide por el Código Único Disciplinario se investigue la conducta para establecer sanciones” (Rivera y Rivera, 2008 b, pág. 39). En Quibdó, una de las víctimas del departamento propuso en nombre de su grupo de trabajo expresamente “que Acción Social no participe en la reparación, solo se ocupe del acompañamiento y ayuda humanitaria” (Rivera y Rivera, 2008 c, pág. 28).

Estas conclusiones fueron incluidas, de una u otra manera, en el articulado que presentaron Guillermo Rivera y el grupo de ponentes a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Fue en esta instancia del proceso legislativo que surgió una propuesta alternativa, liderada por el también ponente Jorge Humberto Mantilla, que representaba la posición del Gobierno Nacional frente al texto proveniente del Senado. Ese nuevo articulado no contempló lo obtenido en los encuentros regionales por razones de impacto fiscal, de acuerdo con sus autores⁸⁶. Rivera, por su parte, aseveró: “La ponencia de los parlamentarios, estoy seguro, la redactó el Gobierno. Por esa razón, ellos no podían hacer un contraste entre lo que estaba escrito y lo que dijo la gente en las audiencias. Porque ni fueron a las audiencias, ni tampoco redactaron la ponencia” (2010). Sin embargo, los representantes Mantilla y Fernando de la Peña –autores de la iniciativa alternativa– estuvieron presentes en las reuniones de Barrancabermeja y Valledupar, respectivamente⁸⁷.

Finalmente, estas propuestas no fueron incluidas en el proyecto de ley aprobado en la Comisión Primera, lo cual fue ampliamente cuestionado y rechazado por las organizaciones de víctimas y organizaciones sociales.

Cámara: El Gobierno se atravesó en el proyecto

Comisión Primera

Con la culminación de 6 de las 9 audiencias regionales programadas por el Congreso, el proyecto de ley pasó del Senado a la Cámara de Representantes. En la Comisión Primera, el articulado sufrió sus cambios más drásticos ya que fue allí en donde se formuló la contrapropuesta de la bancada de Gobierno, sucedió la consecuente negociación entre ponentes y representantes del Ejecutivo y, finalmente, se aprobó la versión oficial de los artículos medulares del proyecto.

El texto presentado por Guillermo Rivera, junto con otros ponentes, fue considerado el mayoritario, de modo que se tomó como el principal en el momento del debate. Este estaba conformado por

⁸⁶ Textualmente, los autores del proyecto argumentaron que “si bien se revisaron y analizaron cuidadosamente las diferentes propuestas que hicieron en el curso de las audiencias públicas las organizaciones de víctimas y por las víctimas en general, relacionadas en la mayoría de los casos con las necesidades básicas insatisfechas de amplios sectores de la población colombiana (salud, educación, vivienda, empleo, seguridad), que por supuesto es una tarea que le corresponde a toda la sociedad colombiana y al Estado en particular, no fue posible incluirlas dado el impacto fiscal que a juicio de Gobierno Nacional haría totalmente inviable esta ley” (Mantilla y De la Peña, 2008).

⁸⁷ Es de resaltar que estos dos parlamentarios únicamente asistieron a las audiencias realizadas en sus departamentos de origen.

algunas disposiciones derivadas de lo recogido en las audiencias regionales, apartes del proyecto aprobado en Senado y aportes del nuevo grupo de ponentes.

De las audiencias se tomaron sugerencias referentes, por ejemplo, a la exención de impuestos. En este campo, la suspensión del pago tributario se extendió de 1 año -contemplado en el texto de Senado- a 5 años, prorrogables por otros 5 a través de la comprobación de la persistencia del estado de victimización (Rivera, 2008, art. 28). También se contempló el diseño y funcionamiento, por parte del SENA, de programas adecuados a las necesidades de jóvenes y adultos víctimas, con miras a mejorar sus posibilidades de ingreso al medio laboral (Rivera, 2008, art. 121).

Si bien el articulado conservó el espíritu del texto proveniente de Senado y agregó iniciativas beneficiosas para las víctimas⁸⁸, fue cuestionado por algunas de las organizaciones sociales de la Mesa Nacional de Víctimas, principalmente en referencia al capítulo de restitución de tierras. Fátima Esparza, coordinadora del Área de Promoción y Debates de la Comisión Colombiana de Juristas CCJ, señaló que la mayor objeción en el tema fue la vinculación de los procedimientos para la restitución a una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, creada por la ley⁸⁹. Lo establecido en el proyecto sugería, según Esparza, que dicha entidad no contenía una línea fuerte en materia de reparación, sino de compensación (2010). Además, existía preocupación por la autonomía de ésta frente al Ejecutivo.

Posteriormente, los también ponentes Jorge Humberto Mantilla y Fernando de la Peña radicaron un articulado alternativo, entendido como el proyecto minoritario. Este fue considerado una contrapropuesta a la iniciativa del Partido Liberal, que reflejó la posición del Gobierno, en el que se excluyeron las víctimas de agentes del Estado como beneficiarias plenas de la ley, se fundamentó la reparación en el principio de solidaridad –en lugar de la responsabilidad civil por deber de garantía-, la exención de impuestos para las víctimas fue eliminada y se limitó la restitución a solamente los bienes inmuebles afectados por la llamada violencia armada, entre otros.

⁸⁸ Como aquellas en las que las medidas de restitución y compensación tendrían que asegurar el cumplimiento de disposiciones internacionales como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng) y los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro), ambas adoptadas por las Naciones Unidas en 1998 y 2005, respectivamente (Rivera, 2008).

⁸⁹ Esto, de acuerdo con la ponencia del proyecto, en atención a una sugerencia del programa MIDAS (Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID.

En este texto, las víctimas de agentes del Estado fueron tenidas en cuenta sólo en el tema de las indemnizaciones⁹⁰; para los demás componentes de la reparación fueron excluidas. Ejemplo de ello fue lo concerniente a los subsidios de vivienda, a la exención del pago de costos educativos, a las medidas de rehabilitación y al reconocimiento del trabajo de asociaciones de víctimas, entre otros. Ésta discriminación se hizo al especificar, en los artículos correspondientes, que tales medidas eran sólo aplicables a las víctimas definidas en el artículo 8 del proyecto: los afectados de la violencia armada, entendida como “aquella generada por los grupos armados al margen de la ley” (Mantilla y De la Peña, 2008, art. 7).

Otras disposiciones no descartaron expresamente a estas víctimas, al no referirse al artículo 8, como las medidas de restitución en materia de salud, las de satisfacción y las de reparación colectiva y a colectivos.

Las condiciones para la reparación de las víctimas de agentes del Estado fueron finalmente establecidas en la votación del articulado, ya que la negociación entre los ponentes del proyecto de Rivera y los de la coalición de Gobierno –apoyados por miembros de los ministerios de Hacienda y del Interior y Justicia- no logró un consenso sobre las mismas.

Otro de los grandes cambios que presentó el proyecto de Mantilla y De la Peña en relación con el mayoritario, fue la sustitución del deber de garantía como fundamento de la reparación por el principio de solidaridad. Al respecto, Guillermo Rivera señaló: “Veíamos la iniciativa desde dos ópticas distintas, creo que la bancada de Gobierno la veía como si se les estuviera haciendo un favor a las víctimas, y nosotros la veíamos como una obligación del Estado colombiano”. Ahora bien, esta discusión no fue exclusiva del trámite del proyecto de ley; ya con anterioridad se había dado con la Ley de Justicia y Paz y el Decreto 1290.

En el marco del debate de la Ley de Justicia y Paz, el Gobierno argumentó que la responsabilidad principal de reparar era de los victimarios y que adjudicársela al Estado significaría quitársela a los autores reales de los crímenes –grupos armados ilegales- (Sánchez, 2009, pág. 648). Esta postura fue apoyada por la Corte Constitucional cuando en la sentencia C-370 de 2006 declaró que los primeros obligados a reparar son los victimarios y el grupo armado al que pertenecen. Sólo en el

⁹⁰ Las indemnizaciones de estas víctimas dependerían de lo dispuesto por el Decreto 1290, ya que sólo para los efectos de la ley se les incluiría como beneficiarias. Esta versión del proyecto alternativo no especificó las condiciones para ello.

caso de que los recursos de estos sean insuficientes, debe el Estado asumir un papel residual en la reparación (Sentencia C-370 de 2006, párrafos 6.2.4.4.11. - 6.2.4.4.13.).

Con referencia al Decreto 1290 y su uso del principio de solidaridad, el Gobierno añadió que sería injusto tomar el dinero del erario para responder económicamente por los delitos de los perpetradores. En contraste, las organizaciones sociales y algunos académicos afirmaron que de seguirse lo propuesto por el Gobierno, la reparación estaría ligada a la aprehensión de los victimarios e implicaría una determinación judicial de la culpa, además de la expropiación de sus bienes para ser utilizados como recursos para reparar (Sánchez, 2009, pág. 649).

Estos argumentos fueron recogidos por la propuesta de los ponentes de la coalición de Gobierno, de modo que por primera vez en una versión del proyecto de ley se habló de la solidaridad como base para la reparación⁹¹. Así mismo, la ponencia del articulado aclaró que “la reparación integral de las víctimas de la violencia armada que asuma el Estado colombiano para los efectos del presente proyecto de ley no se puede definir ni interpretar como un reconocimiento de su responsabilidad por acción u omisión en el cumplimiento de sus deberes legales en todos los casos, sino como un acto de justicia, una contribución a la paz y en obediencia al deber de solidaridad” (Mantilla y De la Peña, 2008), con lo que ratificó su posición.

También, los ponentes fundamentaron la validez del principio de solidaridad alegando que al asumir la reparación por responsabilidad⁹², se estaba poniendo al Estado en el mismo nivel de los autores de crímenes de derechos humanos, y que hablar de tal responsabilidad era contradecir por completo a la Corte Constitucional –en referencia a la sentencia ya mencionada- (Mantilla y De la Peña, 2008).

Respecto a la exención de impuestos, los ponentes justificaron la eliminación de la medida porque creaba un «trato inequitativo frente a los demás contribuyentes porque la condición de víctima no impide el desarrollo de una actividad económica y el cumplimiento de deberes tributarios» (Mantilla y De la Peña, 2008). Sobre la restitución de bienes, el proyecto limitó el derecho a los

⁹¹ Ante esto, el presidente de la CNRR, Eduardo Pizarro, sostuvo en una columna de opinión que «la solidaridad es un principio éticamente superior al principio de la responsabilidad» (2008, 20 de octubre) y que no son incompatibles cuando hay agentes del Estado involucrados en los crímenes.

⁹² El Gobierno y su bancada equipararon la reparación por responsabilidad estatal –sugerida por los ponentes liberales en Senado y Cámara en virtud del deber de garantía de los derechos humanos- con la aceptación de culpabilidad, para sustentar el uso del principio de solidaridad. Esto a pesar de que los promotores del proyecto original aclararon que el propósito de sugerir la reparación por responsabilidad no era este.

bienes inmuebles y eliminó las alusiones al patrimonio –presentes en la ponencia mayoritaria- por el gasto fiscal que implicaría el restablecimiento de todos los bienes que lo conforman, de acuerdo con el texto Mantilla y De la Peña, 2008).

Así mismo, este proyecto obvió las propuestas emanadas de las audiencias regionales, con lo que desconoció los aportes de las víctimas y el propósito mismo de tales encuentros. Janeth Bautista, directora de la Fundación Nydia Érika Bautista, subrayó la gravedad de este desacierto al afirmar que las reuniones habían significado “un piso de legitimidad que no se había vivido históricamente con otros temas de derechos humanos en el país relativos a las víctimas” (2010).

Refiriéndose al articulado alternativo, Guillermo Rivera afirmó que “realmente era lamentable que, simplemente, se hiciera un esfuerzo por sacar cualquier ley, por decir que en Colombia hay ley, a sabiendas de que su contenido distaba mucho de lo que debía ser un estatuto de reparación a las víctimas. Además, incumpliendo compromisos internacionales” (2010).

En contraste, Jorge Humberto Mantilla señaló su proyecto como el más apropiado porque era, en su concepto, fiscalmente consciente: “los dos proyectos eran buenos, en cuanto a que los dos buscaban reparar integralmente a las víctimas. La diferencia es que el nuestro consultaba más la realidad del país, el otro buscaba, ante todo, la mayor posibilidad de reparación de las víctimas. Lo que les hemos hecho a las víctimas merece todo lo que podamos hacer, pero otra cosa es la realidad y la situación económica del país” (2010).

Además, Mantilla se refirió a las recurrentes críticas que le hicieron al texto las organizaciones sociales y los ponentes del proyecto mayoritario, en el tema de los estándares internacionales: “Se puede aducir que dentro de los fallos de los organismos internacionales hay una obligatoriedad para nuestro país. La realidad es que, dentro del contexto internacional de los pronunciamientos que se han realizado hasta el momento, se determina que deben aplicarse de acuerdo con la realidad y las políticas de cada país” (2010).

En vista de la existencia de dos proyectos de ley tan disímiles, sus autores optaron por entrar en un proceso de negociación que arrojara como resultado una enmienda de las propuestas. En este proceso participó también el Gobierno, representado por los ministerios de Hacienda y del Interior y Justicia.

La enmienda suponía el consenso sobre los temas más álgidos de desacuerdo. No obstante, este propósito no se logró en cuanto a la definición de víctima, al derecho a la reparación y el

fundamento para hacerlo efectivo, a la interpretación de lo contenido en el proyecto y a los parámetros para la restitución de tierras.

Por ejemplo, sobre la discrepancia frente a universalidad del concepto de víctima, el ponente David Luna comentó: “La Constitución Política de nuestro país señala que uno de los principios fundamentales a ser tenidos en cuenta para construir las leyes, es el de la igualdad, y bajo ninguna circunstancia, quienes pensábamos que la ley debía incluir a la totalidad de las víctimas, íbamos a ceder para que se excluyeran a las que eran producto de agentes del Estado. Entre otras razones, porque las víctimas son víctimas independiente de quien les haya causado el daño” (2010).

En vista de las persistentes discrepancias, la Comisión Primera se dispuso a votar el texto de la enmienda teniendo en cuenta las proposiciones del articulado alternativo. Por solicitud de Guillermo Rivera, se votaron primero los artículos en los que había desacuerdo y los consensuados se aprobaron en bloque al final del debate. Es de resaltar que cada una de las modificaciones sugeridas por los ponentes de la bancada de Gobierno fueron aprobadas.

En el artículo referente al principio de buena fe, Jorge Humberto Mantilla –respaldado por el Gobierno en todas las propuestas- sugirió que se estableciera un periodo máximo de inscripción para las víctimas que quisieran acceder a lo dispuesto en la ley y que fueran ellas las encargadas de probar ante la institución encargada su condición de víctima. Ante esto, Rivera señaló que lo adecuado sería que el Estado, en caso de dudar de tal condición, hiciera lo correspondiente para corroborarla y que la fijación de un plazo de registro era inconstitucional, siendo que el conflicto armado persiste en Colombia (Cámara de Representantes, 2008 a) y de tal modo, posterior a la finalización de la inscripción, seguirían produciéndose nuevas víctimas que quedarían excluidas del amparo de la ley.

En respuesta a la oposición de Rivera, el Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, adujo que si se determinaba que era el Estado quien tenía que probar la condición de víctima se le estaría obligando a actuar de mala fe y, además, que la víctima como solicitante es quien debe acreditarse como tal ante las instituciones (Cámara de Representantes, 2008 a).

Finalmente, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Óscar Iván Zuluaga, sostuvo que por motivos de impacto fiscal, la inscripción para ser beneficiario de la ley no podía ser a término indefinido (Cámara de Representantes, 2008 a).

En cuanto al derecho a la reparación, Mantilla sugirió que las víctimas de los grupos armados ilegales debían ser reparadas por los perpetradores de los crímenes, pero en caso de que el Estado les reconociera este derecho lo haría por solidaridad, atendiendo a la disponibilidad de recursos y sin aceptar responsabilidad alguna. Así mismo, las víctimas de agentes del Estado serían compensadas por responsabilidad, pero solo con una sentencia judicial previa. Esto, en vista de que “no es política oficial del Estado producir víctimas. Entonces, cuando un agente del Estado se sale de sus funciones y comete un ilícito que ocasione víctimas, eso es una excepción y por lo tanto debe determinarse mediante un proceso judicial” (2010).

Establecer el requisito de la sentencia judicial fue en contra de lo reiterado por el entonces Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, quien señaló la necesidad de que el proyecto garantizara “el máximo de realización del principio de universalidad, que implicaría el reconocimiento de todas las víctimas de la violencia, sin distinción, lo que incluye las víctimas de **agentes**⁹³ del Estado, concepto que no equivale al de víctimas de Estado, pues soy consciente de que no existe en nuestro país una política sistemática de violaciones a los derechos humanos y que se constatan avances en esa materia” (2008⁹⁴)

En otro artículo propuesto⁹⁵ se dispuso que para agilizar el proceso, el juez o tribunal correspondiente tendría que emitir el fallo en un tiempo no mayor a 18 meses (Cámara de Representantes, 2008 b) y que las víctimas de agentes del Estado serían las afectadas por acciones dolosas o gravemente culposas⁹⁶ de miembros de la Fuerza Pública, sucedidas durante y por ocasión de su pertenencia a ésta. De tal modo, los agentes del Estado fueron entendidos en la propuesta como integrantes de la Policía Nacional, la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército Nacional en servicio, y otros funcionarios del Estado⁹⁷ fueron descartados como posibles victimarios (Sánchez, 2009, pág. 646-647).

⁹³ El resaltado es del texto del Procurador.

⁹⁴ Para revisar la misiva, véase carpeta de documentos anexos.

⁹⁵ El artículo 94, numerado de acuerdo al texto de la enmienda, referente a las indemnizaciones.

⁹⁶ El dolo se refiere a que las acciones fueron cometidas con la intención de provocar daño, mientras que la culpa tiene que ver con que el individuo comete la acción sin tener en cuenta las posibilidades de perjuicio derivadas de la misma (Espasa y Fundación Tomás Moro, 2001, págs. 357 y 267).

⁹⁷ Como congresistas, miembros del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía CTI, del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, militares retirados, etc. (Sánchez, 2009, pág. 647).

El Representante a la Cámara del Polo Democrático Alternativo por el departamento del Valle del Cauca River Franklin Legro denunció que la inclusión de las víctimas de agentes del Estado como la proponían Mantilla y el Gobierno “no dice nada nuevo ni nada distinto en relación con todo lo que tenemos en materia de ordenamiento jurídico en el país” (Cámara de Representantes, 2008 b).

Por su parte, Rivera recalcó que los tres derechos fundamentales en la justicia transicional –verdad, justicia y reparación- son independientes entre sí y que “la reparación no depende de la responsabilidad [de los victimarios] sino única y exclusivamente de la existencia del daño y del menoscabo de los derechos de las víctimas” (Cámara de Representantes, 2008 b). También sugirió que para la tranquilidad del Gobierno se podía establecer en el proyecto que el otorgamiento de reparación administrativa a las víctimas de agentes del Estado no pudiera ser usado como prueba en un proceso penal en contra de los funcionarios (Cámara de Representantes, 2008 b), lo cual no fue tenido en cuenta para la aprobación del artículo.

Ante esto, el Ministro Valencia Cossio aseguró que reparar administrativamente a las víctimas de agentes del Estado sí representaba un compromiso de responsabilidad y sí consistía en una prueba en un proceso penal o contencioso-administrativo. Además, reiteró la necesidad de discernir las víctimas en función del victimario por las diferencias entre los miembros de grupos armados ilegales y los funcionarios del Estado (Cámara de Representantes, 2008 b).

En la votación de los artículos sobre el objeto de la ley y la definición de víctima, se aprobó la versión oficial en donde se dispuso que los crímenes cometidos en contra de ellas tenían que haber sucedido con anterioridad a la expedición de la ley. Así, se negó a las víctimas futuras el acceso a lo dispuesto en el articulado (Cámara de Representantes, 2008 b).

Mantilla y los miembros del Gobierno presentes en la discusión solicitaron la eliminación del artículo de la enmienda referente a la interpretación de lo contenido en la ley. El aparte aseguraba que en el caso de que hubiesen dos o más interpretaciones, se haría lo más favorable y extensivo para la víctima en materia del ejercicio de sus derechos y lo mínimo cuando se tratara de restringirlo (Rivera, 2008, art. 14), lo que se conoce como el principio *pro homine*. La viceministra de Hacienda, Gloria Inés Gómez, afirmó que era necesario suprimirlo porque los costos fiscales de las medidas de reparación habían sido tasados exclusivamente en función al texto del proyecto, por lo que no se podía dar la posibilidad a los jueces de aumentarlos en razón de lo más favorable para las víctimas (Cámara de Representantes, 2008 b).

Ante esto, Rivera afirmó que la constancia era necesaria para no correr el riesgo de que el principio fuera desconocido por la autoridad responsable de otorgar la reparación, por no estar explícitamente consignado en la norma (Cámara de Representantes, 2008 b). No obstante, el artículo fue eliminado del proyecto de ley.

En el tema de la complementariedad de las vías administrativa y judicial para hacer efectivo el derecho a la reparación, ya había sido establecido con anterioridad que no sería posible dos veces por el mismo concepto y que lo recibido administrativamente sería descontado de lo obtenido en un proceso penal. La propuesta oficial dispuso que los jueces tuvieran en cuenta los montos de reparación del Decreto 1290, en busca de la viabilidad financiera de la ley (Cámara de Representantes, 2008 b). El ministro Zuluaga justificó la medida argumentando que el proyecto debía establecer igualdad en el tratamiento de la reparación por ambas vías y que “no tendría justificación que bajo un mismo concepto de la ley, se tuviesen dos escenarios diferentes de reparación en materia pecuniaria o económica” (Cámara de Representantes, 2008 b). La consideración de la tabla de indemnización del decreto en un proceso penal colaboraría en la consecución de tal igualdad.

Rivera aseveró que con la inclusión de lo dispuesto en el decreto se perjudicó a las víctimas de agentes del Estado, ya que, además de verse obligadas a seguir un proceso para obtener una sentencia, recibirían compensaciones con montos administrativos –típicamente menores que los judiciales- en lugar de lo dictado por los jueces proporcionalmente de acuerdo con el daño (Cámara de Representantes, 2008 b). Así mismo, Zamir Silva, representante liberal por el departamento de Boyacá, afirmó que la medida iba en contra de la separación de poderes, la independencia de la rama judicial y el derecho de las víctimas a un proceso judicial garantista (Cámara de Representantes, 2008 b).

Sobre el fundamento de la reparación, Rivera recalcó que en su proyecto no se había hablado de responsabilidad del Estado sino de su deber de garantizar los derechos humanos y que el articulado debía basarse en ésta y no en el principio de solidaridad (Cámara de Representantes, 2008 b). Para este momento, el Procurador ya había reiterado la necesidad de que el fundamento fuera “el deber de garantía que se le impone al Estado de los derechos humanos de todos los asociados” (Maya, 2008). A pesar de esto, la propuesta de reemplazar el deber con el principio mencionado fue aprobada.

La propuesta referente al artículo que regulaba las indemnizaciones reafirmó el proceso penal a seguir para las víctimas de agentes del Estado, estableciendo el lapso máximo de 18 meses para resolver los casos. Rivera indicó que esto, añadido a la vinculación de la reparación con la culpabilidad del victimario, atentaba contra el derecho a la defensa de los miembros de la Fuerza Pública en juicio porque tendrían que ser procesados en un periodo más corto de lo usual (Cámara de Representantes, 2008 b).

En la discusión sobre la restitución, por iniciativa de los ponentes de la coalición y del Gobierno, se eliminaron las referencias al patrimonio de las víctimas y se estableció que lo único restituible serían los bienes inmuebles (Cámara de Representantes, 2008 b).

La aprobación total de las propuestas del Gobierno y los ponentes de su bancada evidenció la influencia del Ejecutivo en el Congreso, ya que aún ante argumentos de peso por parte de los ponentes del proyecto mayoritario se hizo la voluntad oficial. Al final del debate, se votaron positivamente los artículos consensuados en las negociaciones.

Frente a estos resultados, Rivera manifestó que se perdieron “los principios fundamentales: el de la universalidad, el deber de garantía, incluso el principio de interpretación a favor de la víctima”, (2010) y resaltó que cambiar los artículos que orientaban la ley demeritó el beneficio potencial del resto del proyecto (Cámara de Representantes, 2008 b).

Por su parte, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, entidad experta en temas de posconflicto, rechazó el articulado aprobado en la Comisión “por considerarlo un retroceso en la legislación a favor de las víctimas, discriminatorio y en contravía de los principios internacionales en la materia” (2008). Así mismo, señaló que el proyecto terminó por entrañar un mecanismo para negar los derechos de las víctimas en unos casos, limitarlos sin justificación en otros y, en general, dificultar su ejercicio (2008).

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) afirmó que el proyecto “afectaría seriamente la legitimidad de la política estatal de reparación” (2008) por ignorar criterios de la Asamblea General de la ONU aceptados por el Gobierno colombiano para definir la calidad de víctima. La Oficina también recordó que la Alta Comisionada, Navi Pillay, afirmó que “para hacer efectiva la reparación de las víctimas, los programas deben beneficiar por igual a víctimas de grupos armados ilegales y de agentes del Estado” (Pillay en OACNUDH, 2008).

De otro lado, la Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a organizaciones sociales lamentó que lo recogido en las audiencias congresionales no fue incluido en el proyecto aprobado en la Comisión y que éste se haya erigido “sobre principios y normas diametralmente distintas a los estándares a los que el Estado colombiano se ha comprometido a nivel internacional” (2009). En vista de esto, la mesa formuló un articulado independiente que, en su concepto, expuso los aportes realizados por las víctimas en los encuentros regionales.

Finalmente, el Partido Liberal solicitó a la Cámara de Representantes el retiro del proyecto de ley⁹⁸, para que no siguiera su curso hacia la Plenaria y argumentó que “los cambios introducidos a nuestra iniciativa la convierten en una ley contra las víctimas y no para las víctimas, como rezaba su título original [...] Esta Ley carece de legitimidad al ser desaprobada en su contenido por las víctimas de las distintas regiones de Colombia, por la comunidad internacional representada por el Sistema de Naciones Unidas en Colombia, por la Procuraduría General de la Nación” (Senadores de la Bancada Liberal, 2008), entre otros.

Como se evidenció anteriormente, a un debate de ser aprobado como Ley de la República, el proyecto distaba bastante de lo construido en el Senado y fue ampliamente controvertido por los sectores relacionados con su trámite.

Plenaria y Conciliación

La discusión en esta instancia se caracterizó por su ligereza y la rapidez en la aprobación del proyecto. Después de varias sesiones en las que Guillermo Rivera y Jorge Humberto Mantilla expusieron sus propuestas, y al no lograr un consenso, se nombró una subcomisión de conciliación⁹⁹. Ésta sugirió que se votaran en bloque 50 artículos de la iniciativa apoyada por el Gobierno - sin mayor discusión- y que se votara lo presentado por Mantilla (Semana, 2009, 16 de junio). El senador Juan Fernando Cristo, autor del proyecto del Senado, denunció que esta subcomisión no había tenido en cuenta las propuestas radicadas por Guillermo Rivera en la secretaría de la Cámara, que éstas tampoco fueron leídas en la Plenaria y que el texto de Mantilla y

⁹⁸ Véase carpeta de documentos anexos.

⁹⁹ A esta reunión fue invitado Rivera, quien la declinó argumentando que no iba a participar en la redacción de un proyecto contrario al propósito original que tuvo en Senado (Semana, 2009, 11 de junio).

el Gobierno fue aprobado por 81 votos; menos de la mitad del total de representantes¹⁰⁰ (Senado, 2009).

Así, el proyecto admitido en la Cámara fue diametralmente opuesto al del Senado, por lo que se designó una comisión final de conciliación encargada de consensuar los textos, de modo que las plenarias de ambas cámaras del Congreso pudieran votar un solo articulado.

El Senador Cristo les propuso a los miembros de ésta comisión que presentaran en el informe una propuesta basada en el texto del Senado y complementada con algunas disposiciones originarias de la Cámara¹⁰¹, referentes a los procesos judiciales para la restitución de bienes. De los 22 miembros, 13 decidieron apoyar esta propuesta con su firma¹⁰², de modo que el proyecto así constituido tuvo que ser votado en las plenarias.

El día siguiente, el Ministerio de Hacienda envió su concepto a los presidentes de Senado y Cámara en el que los instó a rechazar el informe de conciliación y, en lugar, considerar la posibilidad “de acoger el texto aprobado en la honorable Cámara de Representantes, cuyo costo fiscal asciende a 23 billones de pesos¹⁰³, pero cuyas medidas permiten su adopción gradual y sostenible para así lograr la reparación integral viable a las víctimas” (Zuluaga, 2009, pág. 3). Esto en contraste al costo fiscal que tendría la implementación de lo establecido en el proyecto del informe, calculado por la cartera en más de 75 billones de pesos¹⁰⁴. El Ministerio arrojó tal estimado teniendo en cuenta, para algunas medidas, las cifras oficiales de Acción Social sobre el universo de víctimas¹⁰⁵ y las inversiones de

¹⁰⁰ La Cámara de Representantes tradicionalmente está compuesta por 166 parlamentarios.

¹⁰¹ Los artículos provenientes de la Cámara incluidos en el proyecto propuesto por la comisión fueron los 59, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 (Informe de conciliación, 2009).

¹⁰² Quienes avalaron la propuesta de Cristo fueron los senadores Armando Benedetti, Samuel Arrieta B., Juan Carlos Restrepo, Jesús Piñacué Achicué, Parmenio Cuéllar B., Jorge Eliécer Ballesteros y Luis Fernando Velasco y los representantes Guillermo Rivera Flórez, David Luna Sánchez, Franklyn Legro Segura, Julián Silva Meche, Oscar Gómez y María Isabel Urrutia (Informe de conciliación, 2009).

¹⁰³ Es de resaltar que ésta cifra fue emitida por el Ministerio de Hacienda, que no expuso el razonamiento detrás del cálculo, como sí lo hizo con el proyecto del informe de conciliación. Véase Ministerio de Hacienda, 2009, en carpeta de documentos anexos.

¹⁰⁴ El Ministerio de Hacienda sostuvo que el proyecto apoyado por el Gobierno y aprobado en Cámara tenía un costo de 22.155.688 billones de pesos –cálculo que no justificó-. De otro lado afirmó que la propuesta del informe de conciliación valdría 53.868.577 billones adicionales, de modo que la implementación de la ley tal y como sería debatida significaría una inversión de 76.024.265 billones de pesos.

¹⁰⁵ Estas cifras corresponden a víctimas individuales y familias desplazadas.

programas del Estado operantes, como el de protección de la Fiscalía General de la Nación¹⁰⁶, mientras que para otros apartes del articulado, si bien tuvo en cuenta el registro oficial de Acción Social, se fundamentó en apreciaciones sin justificación clara y explícita¹⁰⁷. En caso de que se debatiera el proyecto producto de la comisión de conciliación, el Ministerio solicitó que la iniciativa fuera archivada (Zuluaga, 2009, pág. 3).

Cristo controvirtió los argumentos de la misiva, como la creación de nuevas instituciones, por ejemplo. El senador adujo que la figura del Alto Comisionado para las Víctimas había sido eliminada en el Senado y que la otra entidad contemplada era la Comisión de Verdad de Tierras, aprobada en la Cámara con aval del Gobierno (Informe de conciliación, 2009).

La objeción fiscal del Ministerio de Hacienda fue apoyada por la Presidencia de la República, que solicitó la no aprobación del informe de conciliación “porque un costo superior a los \$80 billones crearía un trauma irreparable a las finanzas del Estado, haría imposible la reparación pecuniaria a las víctimas y el texto final no pasaría de ser letra muerta al servicio de una agitación electoral del momento” (Presidencia de la República, 2009, 18 de junio). Es de resaltar que el Ejecutivo aumentó en 4 billones de pesos la cifra presentada por el Ministerio y dos días después lo hizo de nuevo, cuando afirmó que la iniciativa por sí sola costaría entre 82 y 85 billones de pesos (Secretaría de Prensa Presidencia de la República, 2009, 20 de junio).

La Presidencia adujo también que el texto conciliado constituía “una grave amenaza a la Seguridad Democrática, puesto que iguala a los terroristas con agentes al servicio del Estado, sin que estos últimos puedan tener un proceso judicial y una sentencia ejecutoriada que declare el daño a la víctima” (Secretaría de Prensa Presidencia de la República, 2009, 20 de junio), con lo que respaldó la posición del Ministerio del Interior y de Justicia durante el debate en la Cámara, y reiteró el argumento de que la reparación igualitaria de víctimas de agentes de Estado implica la aceptación por parte de este de la existencia de una política de violación de derechos humanos.

Sobre esto, el representante ponente David Luna señaló que “tristemente, el Gobierno actual ha venido utilizando una metodología y una dialéctica muy inteligente, pero muy poco seria para los beneficiarios de la política pública final y es que cuando no están de acuerdo con alguna posición,

¹⁰⁶ Como en el caso del cálculo del costo de las medidas de protección para las víctimas beneficiarias de la ley (Ministerio de Hacienda, 2009).

¹⁰⁷ Ejemplo de ello fue el estimado sobre la restitución del patrimonio (Ministerio de Hacienda, 2009).

lo que hacen es pensar o hacer pensar a la gente, que esa posición atenta contra los altos intereses del Estado” (2010).

En este marco, la plenaria del Senado no aprobó el proyecto con una votación por el sí de 24 y por el no de 48, para un total de 72 votos. Así terminó el recorrido legislativo del proyecto de Ley de Víctimas, después de casi dos años de trámite, atravesados por fuertes enfrentamientos entre los promotores de la iniciativa y el Gobierno Nacional y su bancada.

Para muchos, los argumentos del Ejecutivo para hundir el proyecto fueron una excusa para no asumir la responsabilidad que tiene con las víctimas del país. Catalina Díaz, abogada experta en temas de reparación y justicia transicional, aseveró que “cuando el Gobierno y el Congreso estén listos para aceptar y asumir la deuda histórica que tiene el Estado colombiano con aquellas personas que ha perseguido y estigmatizado y con quienes no pudo –o no quiso– proteger y garantizarles la vida y demás derechos, la agenda de una genuina reparación será posible” (2009, 2 de julio).

Por su parte, Guillermo Rivera insistió en que la voluntad política del Ejecutivo fue nula: “Yo creo que el Gobierno era consciente de la importancia que el proyecto tenía para la comunidad internacional. Por esto, en apariencia, dio el debate, pero cuando los temas de fondo se discutieron hizo todo lo posible por cambiarlo, y lo logró. Solamente en la conciliación de los textos de Senado y Cámara se dio cuenta que nosotros lo que hicimos fue validar el texto de Senado y prefirió archivarlo. Fue una voluntad política de apariencia, yo creo que de fondo nunca la hubo” (2010).

MEDIOS MASIVOS, ENTRE EL CUBRIMIENTO DE LA PELEA POLÍTICA Y LA DEFENSA DE LA LEY DE VÍCTIMAS

No cabe duda de que los medios de comunicación son entidades fundamentales a favor de la sociedad civil en los procesos de la justicia transicional. Es claro también que su labor no puede verse limitada solamente al marco de la verdad y que, a pesar de la amplia experiencia del periodismo colombiano en el cubrimiento de temas de conflicto armado, deben seguir desarrollándose y mejorando en el tratamiento de la realidad del país.

El conflicto interno colombiano es el fenómeno social que atraviesa transversalmente la historia reciente del país, y por consiguiente la de los medios de comunicación. Es por ello que estas entidades han desarrollado tendencias a la hora de informar sobre la guerra; tendencias que no necesariamente son suficientes y aplicables al cubrimiento de lo relacionado con el proceso de reconciliación que incipientemente viene iniciando el país.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD señaló que, en principio, los medios en Colombia se enfocan más en los hechos violentos del conflicto que en sus causas o su contexto, escuchan más a quienes están armados y terminan por perder su posición crítica entre las corrientes de opinión que replican hacia la sociedad (2003, pág. 427). De estas tendencias se desprenden varias constantes en el tratamiento de la guerra: i) los medios, al verse enfrentados con la tarea inmensa de informar sobre el conflicto armado, no replantearon sus métodos de cubrimiento para responder a los nuevos retos derivados de los cambios históricos del fenómeno¹⁰⁸, ii) la profundización del llamado “negocio de los medios” y del clientelismo entre estos y los gobiernos, iii) la reproducción mediática de las soluciones políticas de corto plazo, iv) la caracterización de los actores armados de acuerdo a las nociones políticas dominantes¹⁰⁹ y v) la desvinculación, en la narrativa mediática, de los hechos violentos y los factores económicos, sociales, políticos y culturales que influyen directamente en su evolución (PNUD, pág. 429).

Sobre los productos de los medios, el PNUD resaltó que la noticia es la forma predilecta de los medios para informar a la opinión. Esto conlleva a una lógica en la que existen fenómenos sociales

¹⁰⁸ Por ejemplo, la profunda complejización que experimentó el conflicto armado con la agudización del narcotráfico y su penetración en la política, en la década de los 90.

¹⁰⁹ Es notable cómo de gobierno a gobierno el discurso mediático sobre los actores armados fluctúa. De llamarlos bandoleros, a narcotraficantes, a terroristas, por ejemplo.

y hechos que son relegados de las agendas informativas porque no obedecen al afán de novedad que implica el uso de la noticia ni a su espectacularidad. Bajo este esquema del escándalo, frecuentemente parece en los medios que los protagonistas del conflicto no son las víctimas, ni el Estado, ni los actores armados, sino la violencia misma (PNUD, 2009, pág. 429).

Específicamente, en el cubrimiento del proyecto de Ley de Víctimas los medios se enfocaron en las grescas entre parlamentarios, de modo que, invariablemente, la base del relato fue el enfrentamiento de las bancadas de oposición y de coalición gobiernista por una iniciativa de reparación a las víctimas. Efectivamente, era necesario contar este aspecto del debate, pero en los medios escritos fue evidente la construcción de las piezas informativas en función de los argumentos de unos en contra de otros. De nuevo, se sobrepuso el periodismo de declaración, que sólo alimentó la visión del debate del proyecto como una pelea entre dos bandos, aparentemente interesados más en atacarse que en desarrollar una discusión legislativa pertinente a un tema de crítica importancia, como un estatuto para la reparación. Sobre esto, Janeth Bautista, directora de la Fundación Nydia Érika Bautista, señaló que en su opinión los medios de comunicación se interesaron más por las peleas entre la “oposición y el Gobierno” (2010), en lugar de tener una “atención seria y sistemática para haber sacado a la luz todo lo que dijeron las víctimas en las audiencias regionales, un interés de llevar la voz de las víctimas a la opinión pública” (2010).

Esto es, naturalmente, con algunas excepciones. Hubo algunos medios que si bien eligieron la noticia como forma predilecta para informar, le apostaron a un contenido que lograra mantener a la opinión pública al tanto del recorrido del proyecto en el Congreso, exponiendo las pugnas entre parlamentarios, pero en pos de fundamentar y contextualizar los traspiés o avances de la iniciativa¹¹⁰. Y es que la escogencia de fuentes marca en gran parte las agendas informativas, especialmente cuando los medios de comunicación adolecen de un sentido de proactividad. Frecuentemente, los productos mediáticos dan cuenta de una aproximación a los hechos basada más en el relato de los implicados que en la observación de los fenómenos (PNUD, 2003, pág. 431), lo que arroja un análisis que se queda corto a la hora de exponer, por ejemplo, las relaciones de poder en el trasfondo de los sucesos.

Los efectos de esta línea informativa son variados. Se pueden nombrar la llamada “chiva”, en la que se sacrifica frecuentemente el rigor periodístico; la falta de profundidad y contexto en la

¹¹⁰Ejemplo de ello fue la Revista Semana, que siguió juiciosamente el tránsito del proyecto de ley en el Congreso y le apuntó a denunciar los atropellos que suponía el articulado en contra de las víctimas o los beneficios que contemplaba, de acuerdo a cada momento del proceso.

información; la sobre-información en términos de cantidad de noticias publicadas, pero no en cuanto a datos de calidad que efectivamente ayuden a entender el conflicto y el cambio de la función básica de los medios de informar hacia al de opinar, el vender o el entretener, entre otros (PNUD, pág. 430).

Si bien el PNUD identifica dichas características en el cubrimiento del conflicto armado, éstas son visibles también en la labor periodística alrededor del proyecto de Ley de Víctimas. Por ejemplo, con relación a la relativa amplitud de cubrimiento, Laura Gil, experta en relaciones internacionales y derechos humanos y columnista del diario El Tiempo, afirmó que “a pesar de que el proyecto de ley tuvo mucho cubrimiento, queda un mal sabor en el aire. En primer lugar, no hubo ningún cubrimiento hasta que el proyecto fue a la plenaria de Senado. Fue totalmente ignorado por los periodistas que cubren el Congreso, que no se daban cuenta del potencial del proyecto” (2010).

Así mismo, la falta de preparación de los periodistas sobre el tema perjudicó el cubrimiento. La justicia transicional y sus elementos constituyen una materia especializada, que requiere de algún conocimiento previo para lograr una aproximación pertinente a los hechos¹¹¹.

En relación con el cubrimiento del proyecto en general, hubo quienes lo consideraron suficiente y adecuado. Bibiana Mercado, coordinadora de comunicaciones del área de Paz, desarrollo y reconciliación del PNUD, consideró que “por tratarse del tema que se trataba el proyecto recibió la atención de los medios de comunicación, tanto nacionales, como regionales, porque finalmente fue un tema que tuvo visibilidad en la agenda pública” (2010). Guillermo Rivera, ponente coordinador de la iniciativa en la Cámara de Representantes, confesó haberse sorprendido con el cubrimiento “porque aun los canales privados, que en teoría son más afectos al Gobierno, le dieron una buena difusión al proyecto. Creo que entendieron su importancia, creo que nos permitieron a nosotros expresar nuestras preocupaciones y nuestras diferencias con el Gobierno. Yo diría que los medios estuvieron del lado del proyecto” (2010).

Otros no consideraron el trabajo de los medios como suficiente o imparcial. David Luna, representante ponente de la iniciativa en la Cámara, aseveró que “la Ley de Víctimas, única y exclusivamente, fue reconocida o tenida en cuenta por los medios porque iba en el punto del orden del día anterior al referendo reeleccionista. Quiero decir con esto que acá lo único que importa dentro de la agenda mediática es el tema ciento por ciento político, y eso tiene una incidencia muy

¹¹¹ Sobre esto, Laura Gil señaló: “Me consta que un artículo clave del Tiempo que nos causó muchos problemas fue escrito por un pasante” (2010)

compleja en la construcción de país. No estoy generalizando porque hubo medios que le dedicaron espacios enteros a su construcción de opinión, pero si no logramos informar en temas que son muchísimo más importantes que el de la reelección presidencial, pues vamos a tener una situación similar o igual a la que hemos tenido los últimos años. La Ley de Víctimas no tuvo ni el reconocimiento, ni la información, y mucho menos la importancia que requería” (2010).

El representante Heriberto Sanabria, quien participó en la discusión de la propuesta al ser miembro de la Comisión Primera de la Cámara, denunció un comportamiento tendencioso en el cubrimiento de la propuesta: “algunos medios señalaron algunos sectores como amigos o enemigos de las víctimas y eso le hizo mucho daño al proyecto de ley. Estigmatizaron a algunos congresistas, los colocaron como los enemigos del proyecto y a otros como los héroes y salvavidas. Enaltecieron a la oposición y crucificaron el Estado, en cabeza del Gobierno” (2010). Frente a esto, el ponente de la coalición de Gobierno Jorge Humberto Mantilla contravirtió la visión en la que los medios deben abstenerse de opinar: “Los medios estuvieron bien, porque eso de decir que deben ser imparciales en las cosas en este país no funciona, ellos tiene que tomar posición: la tomaron en uno u otro lado, pero fueron muy críticos y eso es muy valioso. Los que estuvimos mal fuimos los congresistas que no nos pusimos de acuerdo” (2010).

Hubo también quienes consideraron que más allá de la escogencia de una postura, lo importante era haber ilustrado el drama humano detrás del debate del proyecto. Según Bautista, “hubiera sido más sano para la sociedad presentar situaciones específicas de mujeres, de los campesinos, de toda la gente que ha sido afectada desde el punto de vista humano, pero los medios desperdiciaron una oportunidad muy importante” (2010).

En cuanto a las páginas editoriales, el proyecto de ley fue tratado por expertos y versados en el tema. Algunos argumentos a favor, en general se fundamentaron en la razón esencial del proyecto: la reparación de víctimas y, particularmente, la necesidad de mejores acciones y marcos legales en pro de ello, como este de Ana Teresa Bernal, presidenta de Redepaz y miembro de la CNRR:

El pasado 12 de junio, el Senado aprobó un Estatuto de Víctimas, gracias al consenso de todos los partidos. Se abrió así una luz de esperanza para cientos de miles de víctimas que requieren una legislación que integre y amplíe las medidas de reparación existentes y, sobre todo, logre la voluntad política del Estado y el consenso de toda la sociedad en el deber de restituir a las víctimas sus derechos perdidos y resarcir el inmenso daño sufrido.

(2008, 28 de noviembre)

Otra línea de argumentación recurrente a favor fue el cuestionamiento de la posición del Gobierno y su bancada frente al proyecto. La periodista y escritora Patricia Lara, quien se ha ocupado del tema del conflicto colombiano, optó por el uso de la analogía para criticar la propuesta de excluir a las víctimas de agentes del Estado y su trasfondo:

Si un hijo comete una falta grave, sus padres tienen dos alternativas: o reflexionan con él, lo amonestan y, si es del caso, lo sancionan de manera ejemplar [...], o se hacen los locos y tratan de disimular la falta para que su muchachito no quede mal. En este caso, le transmitirían el funesto mensaje de que siempre, haga lo que haga, encontrará el apoyo de su familia.

Ese segundo camino fue justamente el que escogió el Gobierno al impulsar la ley que pretendía establecer que las víctimas de agentes del Estado fueran reparadas no por la vía administrativa, como lo serían las víctimas de la guerrilla y de los paramilitares, sino por la vía judicial, lo cual iba a implicar que primero se produjera una condena, la cual, si se tienen en cuenta la lentitud y las fallas de nuestro sistema, iba a ser muy difícil de lograr.

De esa manera, el Gobierno y su bancada les estaban enviando a los soldados el desastroso mensaje de que el papá Estado, si bien no patrocina los falsos positivos [...], por lo menos hace lo posible por disimular el horror que cometen con ellos y por obstaculizar la reparación de los afectados.

(2009, 18 de junio)

Laura Gil cuestionó la presteza de la bancada oficial para seguir lo dictado desde el Gobierno:

Es del todo legítimo que el Gobierno se apoye en sus mayorías para intentar imponer sus posiciones en el poder legislativo. Pero en nada lo es que los congresistas, sea cual fuere su cercanía con el Gobierno, se presten para convertirse en simples mandaderos.

(2008, 21 de noviembre)

Por su parte, Alfredo Molano recurrió a una especie de ironía para protestar en contra del lamentable desenlace de la ley y de la falta de voluntad política autónoma en el Legislativo:

Después de una larga e intensa pelea parlamentaria que los senadores Rivera y Cristo libraron en defensa de una ley que favoreciera a las víctimas de la guerra que nos tiene presos; después de que la aplanadora uribista y la oposición habían conciliado las diferencias y el congreso se disponía a sacarla adelante, el patrón salió a decir que no, que ni de riesgo, que el país quebraría, que la nación sería declarada en bancarrota, que la

seguridad democrática se paralizaría, que los inversionistas huirían despavoridos. Obediente, la aplanadora bajó la cabeza y fue a votar de rodillas en contra de las víctimas.

El argumento del Príncipe: que, según los cálculos del Ministro de Hacienda, el pago a la gente que ha perdido su tierra, que le asesinaron a sus familiares, que le desaparecieron a sus seres queridos, ascendería a 80 billones de pesos. No hay plata para tanta gente. La plata es sólo para las Fuerzas Armadas, para los empresarios, para los bancos. O sea, para los inversionistas.

(2009, 20 de junio)

El argumento del Gobierno del impacto fiscal del proyecto liberal fue replicado por algunos columnistas para demeritar la iniciativa. Miguel Gómez Martínez, representante electo a la Cámara por Bogotá del Partido de la U, sostuvo que la idea de que el Estado reparara a las víctimas de los grupos armados ilegales era absurda y constituía “como en tantos otros temas abordados por el legislativo, un deseo demagógico y superficial para abordar asuntos complejos sin evaluar las consecuencias de las leyes que aprueban” (2009, 20 de junio). Así mismo, aseveró que

¡Sólo un Congreso insensato e irracional como el colombiano podría pensar en la viabilidad de un proyecto como este! Este es un falso paliativo para un problema real. Lo real es que el sufrimiento de los colombianos no es ni cuantificable ni reparable. Lo único que traerá la paz es el desarrollo de una cultura que rechace la violencia y promueva el respeto del estado de derecho.

(2009, 20 de junio)

Por su lado, Alfredo Rangel hizo una distinción entre propender por las víctimas y ser *victimista*, para acusar a los promotores del proyecto de ley en el Congreso de aprovecharse de las víctimas para hacer política, de ser irresponsables con el dinero de la nación y de generalizar la categoría de víctima. Rangel no se manifiesta expresamente en contra de la iniciativa, sino de los congresistas que según él la llevaron al fracaso:

Fue ese 'victimismo' el responsable de que no se hubiera aprobado en el Congreso la Ley de Víctimas [...] En efecto, los 'victimistas' hicieron gala de una irresponsabilidad fiscal absoluta al pretender aprobar una iniciativa legislativa cuyo costo superaba de largo todos los recursos que el gobierno recoge por concepto de impuestos cada año: el proyecto 'victimista' costaba 80 billones de pesos, mientras que los ingresos del Estado suman 69 billones. Dominados por la soberbia y obnubilados por el populismo, los 'victimistas' frustraron el proyecto gubernamental cuyo costo ascendía a la no despreciable suma de

22 billones de pesos que el Estado les ofrecía solidariamente a las víctimas de los grupos irregulares y de las acciones ilegales de agentes del Estado.

El gobierno prefirió entonces asumir el riesgo de ser señalado injustamente de "tacaño" con las víctimas, y, al rechazar el proyecto de los 'victimistas', adoptó una seria postura de responsabilidad tanto con el fisco de la Nación como con las propias víctimas, decisión que, de seguro, tendrá la comprensión de la inmensa mayoría de la opinión pública

(2009, 27 de junio)

Se puede decir que los medios lograron apoyar el posicionamiento del proyecto de ley en la agenda pública al darle importancia al tema, ya fuera desde el cubrimiento noticioso o desde la tribuna de la opinión. En palabras de Laura Gil, aun cuando los medios priorizaron los puntos principales de confrontación entre promotores del proyecto original y el Ejecutivo y “a pesar de la presión del Gobierno al final, el movimiento de derechos humanos ganó la batalla mediática. Fuimos capaces de imponer una visión desde los estándares internacionales. Es evidente que, si no hubiese sido por los medios, el hundimiento del proyecto no hubiese tenido costo para el Gobierno, pero sí lo tuvo, tanto a nivel doméstico como internacional. Vale la pena recordar que la ONU echó todo su peso detrás del proyecto” (2010).

El PNUD resalta que «aunque los medios son medios, es decir, medio autónomos apenas, tienen pues que asumir las consecuencias de su manera y sus métodos de cubrir el conflicto. La responsabilidad comienza por los propios trabajadores de los medios, se extiende de manera especial a las víctimas directas del conflicto y en último término implica defender el interés público» (2009, pág. 438).

CONCLUSIONES

El proyecto de Ley de Víctimas, a lo largo de su recorrido en el Congreso, puso de relieve el derecho a la reparación como una deuda pendiente con las víctimas colombianas. Si bien la consecución de la verdad y la justicia es de gran relevancia y hace parte del ideal de la reconciliación, la reparación bien puede ser el elemento más apremiante en los contextos de posconflicto. Colombia no ha escapado de esta generalidad ya que el estado de victimización ha sido profundamente agravado por la situación de pobreza y desigualdad social. De modo que el proyecto de ley, con su surgimiento, dio cuenta de la necesidad de reparar a las víctimas, quienes evidentemente han sido por mucho tiempo el segmento más vulnerable de la población nacional.

En primer lugar, aunque el debate se caracterizó por enfrentamientos aguerridos entre los promotores de la iniciativa liberal y los ponentes de la bancada de Gobierno, se dilucidaron algunos puntos en común como i) el reconocimiento del deber de reparar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos de manera adecuada, afectiva y rápida¹¹², ii) la obligación de indemnizar, restituir, rehabilitar, satisfacer y garantizar la no repetición de los crímenes como elementos básicos de la reparación integral y iii) la consideración de todas las dimensiones de la reparación: individual, colectiva, material, moral y simbólica (Sánchez, 2009, pág. 671).

Ahora bien, la discusión del proyecto también dio indicios de algunas tendencias gubernamentales en el tema de la reparación. Por ejemplo: la equiparación de las políticas sociales del Estado, la ayuda humanitaria y el derecho a la reparación. El deber estatal de asegurar el pleno y satisfactorio ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de todos los ciudadanos toma forma en la política social del Estado, que debe garantizar el desarrollo de estos derechos en igualdad de condiciones (Uprimny y Saffon, 2009, pág. 45). La ayuda humanitaria se fundamenta en el principio de solidaridad del Estado para ofrecer ayudas temporales a los afectados por desastres naturales o de conflicto armado, en miras de garantizar su subsistencia, su dignidad y la protección de sus derechos en situaciones de crisis (Uprimny y Saffon, 2009, pág. 45). De tal modo, este tipo de auxilio es temporal en función de la duración de la emergencia. De otro lado, el deber del Estado

¹¹² Desde ambas posiciones se aseguró la reparación por menoscabo de los derechos humanos, pero sólo las versiones del proyecto original reconocían el deber de reparar a quienes sufrieron daños por infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario. Esto, porque en el contexto internacional estas faltas invocan medidas aún más amplias que las contempladas solamente desde la perspectiva de violación a los derechos humanos.

de reparar integralmente a las víctimas de daños sufridos por crímenes en conflicto armado, implica la implementación de las medidas pertinentes para que tales efectos desaparezcan y se restablezca la dignidad de los afectados (Uprimny y Saffon, 2009, pág. 46). En el trámite del proyecto se evidenció la disolución de los límites entre estas iniciativas gubernamentales, lo que desembocó en que cualquier beneficio otorgado por el Estado fuera presentado como una medida de reparación o con carácter reparador¹¹³.

Es de resaltar que lo ocurrido con el proyecto de ley no es más que la continuación de una tradición gobiernista –no exclusiva de la administración vigente durante el debate del articulado- de darle a sus servicios la calidad de reparadores. Por ejemplo, ya con la Ley de Justicia y Paz y su decreto reglamentario 1290 se afirmó que los recursos otorgados por Acción Social a título de ayuda humanitaria por muerte –en el marco de la Ley 418 de 1997- serían conocidos como ayuda solidaria de reparación administrativa¹¹⁴ (Lozano, 2009, pág. 250). Así, como en el decreto, el articulado de la Ley de Víctimas terminó por contemplar que lo recibido de Acción Social sería descontado de lo obtenido por vía judicial, como si fuera un elemento de reparación administrativa¹¹⁵.

Otro ejemplo de tendencia fue la visión de la reparación como un favor del Estado hacia las víctimas. La sola consideración del principio de solidaridad como guía y fundamento de las medidas de reparación dejó claro que el Gobierno no iba a reconocer este derecho en virtud de su responsabilidad con las víctimas, a menos de que el Estado fuese condenado en un tribunal por acciones de sus agentes.

Los matices del debate de la implementación del derecho a la reparación, si bien ilustraron los choques y consensos entre los actores del proceso y revelaron las dificultades inherentes en la búsqueda de un concepto de reparación universalmente beneficioso, lograron apuntar a un aspecto en común: la necesidad de consultar efectivamente a los protagonistas reales del conflicto. Las víctimas colombianas fueron objeto de un proceso amplio de participación y socialización del

¹¹³ Por ejemplo, el proyecto presentado por Mantilla y De la Peña modificó el artículo sobre reparación del texto de Rivera disponiendo entre otros aspectos, que se diera “la calidad de asistencia social con efecto reparador a las medidas del proyecto que se clasificaban como asistencia social” (2008).

¹¹⁴ Carlos Lozano, investigador del área de reparaciones del ICTJ, señaló en referencia a los programas de ayuda humanitaria y reparación administrativa que “la prestación es la misma, los funcionarios que resuelven los casos y desembolsan son los mismos, la subdirección que se ocupa del tema también. El procedimiento es muy similar, es decir, solo terminó cambiando el nombre” (2010).

¹¹⁵ Esto estuvo presente en varias de las versiones del proyecto, como las ponencias de Mantilla y De la Peña para el debate en Comisión Primera y en Plenaria de la Cámara.

contenido del proyecto de ley en estudio. Sin embargo, el procedimiento de las audiencias no logró constituirse como un mecanismo de consulta sobre las necesidades de las víctimas y lo que ellas esperaban de un estatuto de reparación¹¹⁶. Este fenómeno se desprende de la idea generalizada en materia de justicia transicional, que sugiere que “si el cambio ha de producirse, para ser efectivo debe provenir de las grandes burocracias” (en Uprimny, 2009), en palabras del experto en justicia social y resolución de conflictos, Harry Mika, La difusión de tal noción usualmente relega a las víctimas a un rol secundario, en el que son meramente fuentes de información y testigos de problemas sociales (Mika en Uprimny, 2009), como sucedió en el debate del proyecto de ley. Las propuestas de las víctimas terminaron por ser constancias de un número de crímenes y no la prueba directa de un daño y sufrimiento humano real, que ha socavado en las relaciones sociales del país.

Ésta reflexión conlleva a otra, derivada del estudio del proceso legislativo del proyecto de ley. Uno de los pilares de la reparación es el intento de devolver a las víctimas a su situación previa al daño. No obstante, la restitución de unas condiciones de vida propias de un contexto de desigualdad social y pobreza no es coherente con otro componente de la reparación: las garantías de no repetición (Uprimny y Saffon, 2009), ya que es probable que los crímenes victimizantes vuelvan a ocurrir si las circunstancias en las que se cometieron persisten. Con esto en cuenta, la expedición de una ley en el escenario colombiano que apenas asegure esa restitución resulta poco adecuada para responder verdaderamente a las víctimas por su sufrimiento. Por ello, hubiese sido pertinente que el proyecto de ley considerara la implementación de medidas de reparación tendientes a transformar gradualmente las condiciones subyacentes al conflicto.

De su lado, los medios de comunicación escritos respondieron a la hora de cubrir constantemente el proceso, por ser uno de crítica importancia para la realidad del país. No obstante, fallaron en la adecuada ejecución de la tarea en la medida en que frecuentemente se centraron más en las pugnas políticas al interior del Congreso que en las variaciones que estaba experimentando el proyecto de ley. En contraste, las voces de la opinión en general ahondaron en la relevancia de tales cambios y resaltaron la necesidad imperante de un marco legislativo de reparación garantista e integral para las víctimas colombianas.

¹¹⁶ Así lo afirmó, por ejemplo, la Mesa Nacional de Víctimas (2009, 19 de mayo). Así mismo, la evidencia más flagrante de la falta de un proceso legítimo de consulta fue la no inclusión de las propuestas de las víctimas en las audiencias en los proyectos presentados por el Gobierno, a pesar de que fueron condensadas en actas y presentadas a la Cámara de Representantes en la ponencia de Guillermo Rivera.

Finalmente, el camino legislativo de la propuesta evidenció ampliamente las múltiples dificultades derivadas de la intención de reparar en medio de un conflicto armado vigente. La continua producción de víctimas, junto con la fluctuación de las dinámicas de interacción de los actores armados y políticos configura un panorama en el que la ejecución de programas de reparación se ve limitada y condicionada, incluso desde el punto de vista hipotético de un proyecto de ley.

Las víctimas en Colombia, después de casi dos años de debate legislativo, expectativas y trabajo de acompañamiento, quedaron prácticamente en la misma situación en la que se encontraban antes del surgimiento de la propuesta. A pesar de la formulación y funcionamiento de un programa de reparación individual administrativo y de la posibilidad de nuevos incidentes de reparación de la Ley de Justicia y Paz, las víctimas en el país siguen careciendo de un marco legal incluyente e integral que propenda, desde todos los aspectos, por el resarcimiento de sus derechos y de su plena validez política y social.

BIBLIOGRAFÍA

“I Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña”, [en línea], disponible en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList103/2E048A9478BB2678C1256DE100525076>, recuperado el 16 de noviembre del 2009

“II Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar”, [en línea], disponible en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList103/4FC23BD391E56911C1256DE100537E82>, recuperado el 16 de noviembre del 2009.

“III Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra”, [en línea], disponible en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDKWX>, recuperado el 16 de noviembre del 2009

“IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra”, [en línea], disponible en <http://www.icrc.org/Web/Spa/sitespa0.nsf/iwpList103/AB1C1C7C1F0BA414C1256DE10053D111>, recuperado el 16 de noviembre del 2009

“I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I),” [en línea], disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/protocolo1.htm>, recuperado el 16 de noviembre del 2009.

Bautista, J. (2010, 17 de marzo), entrevistada por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Bernal, A. T. (2008, 20 de noviembre), “La Ley de Víctimas: como el cangrejo”, en *El Tiempo*, [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3197057>, recuperado el 2 de noviembre del 2009.

Bolívar, A. (2009), ‘Mecanismos de reparación en perspectiva comparada’, en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (edit.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ/Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia/Opciones Gráficas Editores Ltda, pp. 71-143.

Cámara de Representantes (2008 a), “Comisión Primera constitucional permanente. Acta número 18 martes 11 de noviembre del 2008, en *Gaceta del Congreso*, núm. 53, 16 de febrero del 2009, Bogotá.

Cámara de Representantes (2008 b), “Comisión Primera constitucional permanente. Acta número 19 miércoles 12 de noviembre del 2008, en *Gaceta del Congreso*, núm. 54, 16 de febrero del 2009, Bogotá.

Capacho, B. (2010, 5 de abril), entrevistada por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ (2008), “*Texto aprobado en tercer debate sobre ley de víctimas constituye un retroceso y va en contra de los estándares internacionales*”: ICTJ, [en línea], disponible en <http://www.ictj.org/es/news/press/release/2175.html>, recuperado del 15 de mayo de 2010.

Colombia, Congreso Nacional de la República (2002, 23 de diciembre), “Ley 782 de 2002, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones”, en *Diario oficial*, núm. 45.043, 23 de diciembre del 2002, Bogotá

Colombia, Congreso de la República (2005, 25 de julio), “Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, en *Diario Oficial*, núm. 45.980 de 25 de julio del 2005, Bogotá

Colombia, Corte Constitucional (2006, mayo), (Sentencia C-370), M.P. Cepeda Espinosa, M. J., Bogotá.

Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009), *Proyecto de Ley No. 157 de 2007 Senado, 044 de 2008 Cámara “Por el cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia”*, [documento de trabajo].

Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008, 22 de abril), “Decreto 1290 de 22 de abril del 2008, por el cual se crea el programa de reparación

individual por vía administrativa para las víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley”, en *Diario Oficial*, No. 46.968 de 22 de abril del 2008, Bogotá.

Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia y Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR (2008), *Cartilla informativa. Programa de reparación por vía administrativa*, [en línea], disponible en <http://www.embcolfrancia.com/textos/Derechos%20Humanos/cartilla2.pdf>, recuperado el 30 de marzo de 2010.

Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, “La Corte Penal Internacional y Colombia”, [en línea], disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/a669f8004000238396a0fe560fcbe262/BOLETINE%20SPECIALCORTEPENAL44.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a669f8004000238396a0fe560fcbe262>, recuperado el 29 de mayo del 2010.

Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2005), *Ley de Justicia y Paz*, [documento de trabajo].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2004), “Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia”, [en línea], disponible en <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>, recuperado: 7 de abril del 2010

Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2006), “Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia”, [en línea], disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia2006sp/pronunciamiento.8.1.06esp.htm>, recuperado 8 de abril del 2010.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2007), “Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales”, [en línea], disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaAUC2007sp/Colombiadesmovilizacion2007indice.sp.htm>, recuperado: 7 de abril del 2010

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR (2009 a), “Defensa de las víctimas apelaron sentencia contra ‘El Loro’”, [en línea], disponible en: <http://www.cnrr.visiondirecta.com/09e/spip.php?article1608>, recuperado el 8 de abril del 2010

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2009 b), “Intervención del comisionado Jaime Jaramillo Panesso en el acto de la tercera entrega a las víctimas por reparación administrativa en Medellín”, [en línea], disponible en http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article1763&var_recherche=jaime%20jaramillo%20panesso, recuperado el 8 de abril del 2010.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), ‘Ley de Justicia y Paz debe prorrogarse’, [en línea], disponible en http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article2686&var_recherche=ley%20de%20justicia%20y%20paz%20debe%20prorrogars, recuperado el 8 de abril del 2010.

Corporación Nuevo Arcoiris (2010), “Congresistas elegidos en el 2006 procesados por parapólitica”, [en línea], disponible en <http://www.verdadabierta.com/parapolitica/costa-caribe/595-congresistas-elegidos-en-el-ano-2006-vinculados-en-la-parapolitica>, recuperado el 1 de mayo del 2010.

Cristo, J.F. (coord.), (2007), “Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 157 del 2007 Senado”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 634, 6 de diciembre del 2007, Bogotá.

Cristo, J.F. (coord.), (2008), “Texto definitivo al proyecto de ley 157 del 2007 Senado”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 441, 24 de julio del 2008, Bogotá.

De Greiff, P. (2009), ‘Una concepción normativa de la Justicia Transicional’, en Rangel, A. (edit.), *Justicia y Paz, ¿cuál es el precio que debemos pagar?*, Bogotá, Intermedio Editores Ltda, pp. 17-74.

De la Calle Lombana, H. (2009), “Castigo y perdón en el proceso de Justicia y Paz con los paramilitares en Colombia”, en Rangel, A. (edit.), *Justicia y Paz, ¿cuál es el precio que debemos pagar?*, Bogotá, Intermedio Editores Ltda., pp. 75-158.

Díaz, C. (2009, 2 de julio), “Las víctimas y la moral de la tropa”, en *Revista Semana*, [en línea], disponible en <http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/victimas-moral-tropa/125759.aspx>, recuperado en 14 de marzo de 2010.

Díaz, C. (2009), “La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada” en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (edit.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ/Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia/Opciones Gráficas Editores Ltda, pp. 145 – 192.

Díaz, C. y Bernal, C. (2009), “El diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: una evaluación preliminar”, en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (edit.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ/Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia/Opciones Gráficas Editores Ltda, pp. 581 – 621.

El Tiempo (2009, 11 de diciembre), “Primeras víctimas del conflicto recibirán \$170 mil millones”, [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6789827>, recuperado el 8 de abril del 2010.

El Tiempo (2009, 15 de diciembre), “\$ 300 Mil Millones Para Reparación Administrativa”, [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3761739>, recuperado el 8 de abril del 2010.

Espaza, F. (2010, 5 de marzo), entrevistada por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Espasa Calpe y Fundación Tomás Moro, *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, (2001).

Frühling, M. (2004), *Patrones internacionales en materia de verdad, justicia y reparación para lograr la superación del conflicto armado interno*, [en línea], disponible en <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=38&cat=24>, recuperado el 12 de noviembre del 2009.

Fundación Social (2005), *Los derechos de las víctimas en los procesos de justicia transicional. Justicia, verdad y reparación*, Bogotá, Editorial Géminis, pp. 78”.

García, A. (2010, 5 de marzo), entrevistada por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Gil, L. (2008, 21 de noviembre), “Aún Queda Una Oportunidad”, en *El Tiempo*, [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3199288>, recuperado el 2 de noviembre del 2009.

Gil, L. (2010, 27 de abril), entrevistada por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Gómez, C., (2008), *El proyecto de decreto sobre reparación por vía administrativa a víctimas de los grupos armados ilegales: Un monumento a la impunidad y el desmonte de las responsabilidades del Estado*, [archivo digital], Bogotá, pp. 7.

Gómez Martínez, M. (2009, 20 de junio), “Los dueños del sufrimiento”, en *El Espectador*, [en línea], disponible en <http://www.elespectador.com/columna146826-los-duenos-del-sufrimiento>, recuperado el 2 de noviembre del 2009.

Hayner, P. (2003), ‘Enfrentando crímenes pasados y la relevancia de comisiones de la verdad’, en International Center for Transitional Justice ICTJ (edit.), *Ensayos sobre justicia transicional*, Nueva York, ICTJ, p.p. 117-138.

Herrera Jaramillo, C. J. y Torres Pacheco, S. (2005, diciembre), ‘Reconciliación y justicia transicional: opciones de verdad, reparación y perdón’, en *Papel Político*, núm. 8, pp. 79-112.

“Informe de conciliación al proyecto de ley 157 de 2007 Senado, 044 de 2008 Cámara”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 517, 17 de junio del 2009, Bogotá.

Lara, P. (2009, 18 de junio), “La Ley de Víctimas o el mensaje enderezado”, en *El Espectador*, [en línea], disponible en <http://www.elespectador.com/columna146521-ley-de-victimas-o-el-mensaje-enderezado>, recuperado el 2 de noviembre del 2009.

López, C. y Sevillano, O. (2008), “Balance político de la parapolítica”, [en línea], disponible en <http://www.verdadabierta.com/parapolitica/59-introduccion/576-los-tropezones-de-la-parapolitica>, recuperado el 1 de mayo del 2010.

Lozada, M. (2005), ‘Reconciliación: el desafío de la reparación social’, en: memorias del seminario *El papel de los medios de comunicación en los procesos de reconciliación*, Caracas, 2005.

Lozano, C. (2009), “Quince años de prestación de Ayuda Humanitaria y Muerte en Colombia, en en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (edit.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ/Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia/Opciones Gráficas Editores Ltda, pp. 249-291.

Lozano, C. (2010, 16 de abril), entrevistado por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Luna Sánchez, D. (2010, 6 de abril), entrevistado por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Macías González, G. y Sánchez Mora, J. (2006) *Manual para víctimas. En búsqueda del camino hacia la verdad, la justicia y la reparación*, Bucaramanga, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz región Santander, pp. 47.

Mantilla, J. H. y De la Peña Márquez, F. (2008), “Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 044 de 2008 Cámara, 157 de 2007 Senado”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 699, 3 de octubre del 2008, Bogotá.

Mantilla, J. H. (2010, 6 de abril), entrevistado por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Marín, I. (2010, 19 de abril), entrevistado por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

Maya Villazón, E. (2008), *Despacho del Procurador General de la Nación* [Carta a la presidenta de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes], Bogotá, 22 de octubre.

Meléndez, J. E. (2009, 12 de abril), “Reparación a por lo menos 10 mil víctimas entregaría este año el Gobierno”, en *El Tiempo*, [en línea], disponible en http://www.eltiempo.com/colombia/politica/reparacion-a-por-lo-menos-10-mil-victimas-entregaria-este-ano-el-gobierno_4959117-1, recuperado el 8 de abril del 2010.

Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a organizaciones sociales (2009), *Honorables representantes* [Carta dirigida a la Cámara de Representantes], Bogotá, 19 de mayo.

Mika, H. (2009), entrevistado por Uprimny, R., “Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo”, en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (edit.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores Ltda, pp. 227-246.

Minow, M. (1998), *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence*, Boston, Beacon Press, pp. 224

Molano, A. (2009, 20 de junio), “Víctimas y victimarios”, en *El Espectador*, [en línea], disponible en <http://www.elespectador.com/columna146821-victimas-y-victimarios>, recuperado el 2 de noviembre del 2009.

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado Movice (2009), *Sin justicia y sin paz*, [en línea], disponible en http://www.movimientodevictimas.org/images/stories/proteccion/juridica_baja.pdf, recuperado el 27 de marzo de 2010.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008), *La Oficina de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia deplora un proyecto de "ley de víctimas" discriminatorio*, [en línea], disponible en <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2008/comunicados2008.php3?cod=26&cat=73>, recuperado el 15 de mayo de 2010.

Oficina de la Comisionada Patricia Buriticá (2008), *Observaciones a la propuesta del Gobierno, mediante el cual se crea un programa de reparación individual por vía administrativa. Proyecto de decreto que está en discusión pública*, Bogotá, pp. 16.

Orentlicher, de D. [Experta encargada por la ONU de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad] (2005), “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, [en línea], disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>, recuperado el 16 de noviembre del 2009.

Organización de Naciones Unidas ONU (1996), “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, [en línea], disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/ley/pdcp.html>, recuperado el 16 de noviembre del 2009

Organización de Naciones Unidas ONU (1998), “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, [en línea], disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1269.pdf>, recuperado el 16 de noviembre del 2009.

Organización de Naciones Unidas ONU (2005), “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, [en línea], disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>, recuperado el 16 de noviembre del 2009

Osiel, M. J. (2005), ‘Respuestas estatales a las atrocidades masivas’, en Rettberg, A. (comp.), *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*, [en línea], disponible en http://www.idrc.ca/openebooks/190-6/#page_67, recuperado el 12 de noviembre del 2009

Paredes, C. (2008, 1 de octubre), “La Ley de víctimas está empolvándose en el Congreso”, en *Revista Semana*, [en línea], disponible en <http://www.semana.com/noticias-politica/ley-victimas-esta-empolvandose-congreso/116109.aspx>, recuperado el 20 de abril del 2010.

Pizarro, E. (2008, 20 de octubre), “Principio de solidaridad”, en *El Tiempo*, [en línea], disponible en http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/eduardopizarroleongomez/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-4612110.html, recuperado el 20 del mayo de 2010.

Presidencia de la República (2009), *Comunicado*, [en línea], disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/junio/18/05182009.html>, recuperado el 26 de marzo de 2010.

“Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)”, [en línea], disponible en <http://cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/protocolo-II>, recuperado el 16 de noviembre del 2009.

Rangel, A. (2009, 27 de junio), “Víctimas y 'victimismo'”, en *Revista Semana*, [en línea], disponible en <http://www.semana.com/noticias-opinion/victimas-victimismo/125616.aspx>, recuperado el 2 de noviembre del 2009.

Reyes Mate, M. (2008), *Justicia de las víctimas: terrorismo, memoria, reconciliación*, Barcelona, Editorial Anthropos, pp. 192.

Rivera, G. (coord.) (2008), “Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 044 de 2008 Cámara, 157 de 2007 Senado”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 670, 30 de septiembre del 2008, Bogotá.

Rivera, G. (2010, 6 de abril), entrevistado por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.

- Rivera, G. y Cristo, J. F. (2008), *Proposición* [Audiencias regionales], 20 de julio, Bogotá.
- Rivera, G. y Rivera, E. (2008 a), Comisión Primera constitucional permanente, Audiencia pública agosto 15 del 2008 [Rionegro].
- Rivera, G. y Rivera, E. (2008 b), Comisión Primera constitucional permanente, Audiencia pública septiembre 12 del 2008 [Valledupar].
- Rivera, G. y Rivera, E. (2008 c), Comisión Primera constitucional permanente, Audiencia pública septiembre 26 del 2008 [Quibdó].
- Salazar Volkman, C. (2009), “Intervención en el XII Encuentro de la Jurisdicción Ordinaria de la Corte Suprema de Justicia”, [en línea], disponible en <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=117&cat=24>, recuperado el 8 de abril del 2010.
- Sanabria Astudillo, H. (2010, 6 de abril), entrevistado por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.
- Sánchez, N. C. (2009), “¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del estatuto de víctimas en Colombia”, en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (edit.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ/Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia/Opciones Gráficas Editores Ltda, pp. 623-718.
- Sánchez, N. C. (2010, 2 de marzo), entrevistado por Hernández, L. y Villamarín, A., Bogotá.
- Secretaria de Prensa Presidencia de la República (2009,20 de junio), *Ley de Víctimas era impagable y le daba un golpe a la Seguridad Democrática*. [en línea], disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/junio/20/01202009.html>, Bogotá.
- Semana (2009, 11 de junio), *Víctimas en vilo*, [en línea], disponible en <http://www.verdadabierta.com/index.php/nunca-mas/42-asesinatos-selectivos/1341-victimas-en-vilo-semana>, recuperado el 20 de abril del 2010.
- Semana (2009, 16 de junio), ““Una salvajada legislativa”: Rivera”, en *Revista Semana*, [en línea], disponible en <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/salvajada-legislativa-rivera/125174.aspx>, recuperado el 20 de abril de 2010.

Senado de la República (2007), “Acta de Comisión 25 del 11 de diciembre del 2007 Senado”, en *Gaceta del Congreso*, núm. 49, 21 de febrero del 2008, Bogotá.

Senado de la República (2008 a), “Acta número 56 de la sesión ordinaria del día miércoles 18 de junio del 2008” [Plenaria del Senado], Bogotá.

Senado de la República (2008 b), “Acta número 55 de la sesión ordinaria del día martes 17 de junio del 2008” [Plenaria del Senado], en *Gaceta del Congreso*, núm. 562, 29 de agosto del 2008, Bogotá.

Senado de la República (2009), “Acta número 63 de la Sesión Ordinaria del día jueves 18 de junio de 2009” [Plenaria del Senado], en *Gaceta del Congreso*, núm. , 29 de agosto del 2008, Bogotá.

Senado de la República (2010), *Comisión Primera*, [en línea], disponible en <http://www.senado.gov.co/>, recuperado el 1 de mayo del 2010.

Senadores de la Bancada Liberal (2008), *Honorable Cámara de Representantes* [Carta dirigida a esa Corporación], Bogotá, 18 de noviembre.

Stahn, C. (2005), ‘La geometría de la justicia transicional: opciones de diseño institucional’, en Rettberg, A. (comp.), *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*, [en línea], disponible en http://www.idrc.ca/openebooks/190-6/#page_67, recuperado el 12 de noviembre del 2009

Teitel, R. (2003), “Genealogía de la justicia transicional”, [en línea], disponible http://www.cdh.uchile.cl/Libros/18ensayos/Teitel_Genealogia.pdf, recuperado el 12 de noviembre del 2009

Uprimny, R. y Saffon, M.P. (2006), *¿Al fin ley de justicia y paz? “La Ley 975 de 2005 tras el fallo de la Corte Constitucional”*, [en línea], disponible en http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=183, recuperado el 12 de noviembre del 2009.

Uprimny, R. y Saffon, M.P. (2007 a), “Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia”, [en línea], disponible en http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=352, recuperado: 7 de abril del 2010.

Uprimny, R. y Saffon, M.P. (2007 b), “Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces

en el marco del conflicto armado”, [en línea], disponible en http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=350, recuperado el 8 de abril del 2010

Uprimny, R. y Saffon, M.P, (2009), “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (edit.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ/Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia/Opciones Gráficas Editores Ltda, pp. 31 – 70.

Valencia Villa, A. (2007). *Derecho internacional humanitario. Conceptos básicos. Infracciones en el conflicto armado colombiano*. Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Nuevas Ediciones Ltda., pp. 510.

Zuluaga, O. I. (2007), Carta al presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, Juan Carlos Vélez, *Asunto: Proyecto de Ley 157 del 2007 ‘Mediante el cual se dictan medidas relativas a la protección de las víctimas de las violaciones a la legislación penal, a normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves de Derecho Internacional Humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la ley’*, 10 de diciembre, Bogotá.

Zuluaga, O. I. (2009), Carta a los presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes. *Asunto: Proyecto de ley número 157 de 2007 Senado, 044 de 2008 Cámara, “por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia”*. 17 de junio, Bogotá.

ANEXOS

Dado que este trabajo de grado se fundamentó en varios documentos relacionados con el proyecto de Ley de Víctimas, presentamos una compilación adjunta de los mismos para consulta del lector. El material está organizado por carpetas:

Audiencias congresionales: incluye las actas de los encuentros, la carta de proposición por parte del Partido Liberal al Congreso para realizar las reuniones y la cartilla informativa utilizada en los talleres con las víctimas y sus organizaciones.

Cámara de Representantes: compuesta por las actas de los debates en la Comisión Primera de la Cámara –teniendo en cuenta que fue la instancia de mayor discusión en el Congreso-, la carta del Procurador General de la Nación a la Comisión en referencia al proyecto de ley, la petición de retiro de la iniciativa a la presidencia de la Comisión por parte del Partido Liberal y un comparativo de la Fundación Social entre las iniciativas mayoritaria y minoritaria de la Comisión, en relación con el tratamiento de las víctimas beneficiarias.

Conciliación: presenta el concepto del Ministerio de Hacienda sobre el impacto fiscal del proyecto contenido en el informe de conciliación y la presentación de Power Point de la cartera referente al mismo tema.

Secuencia del proyecto de ley: contiene los proyectos de ley radicados, las ponencias para los debates, las actas de los mismos y los textos definitivos aprobados, que estaban disponibles en la Gaceta del Congreso. El material está organizado de acuerdo al orden de publicación de cada ítem en la mencionada gaceta.

Finalmente, anexamos el texto del Decreto 1290, la cartilla informativa sobre el mismo y el libro *Reparar en Colombia*, que incluye varios de los ensayos consultados para ésta investigación. Los demás documentos revisados están disponibles en Internet y referenciados en el aparte *Bibliografía* de este trabajo.