

# La ley de víctimas al estrado

Análisis de los contenidos de la nueva ley a la luz de las necesidades de las víctimas en cuanto a la realización de sus derechos.

Por Vera Samudio\*

El pasado 7 de agosto de 2010, durante su discurso de posesión, el presidente Juan Manuel Santos anunció la intención de presentar una ley de tierras para regresarlas a sus dueños originales “a las manos campesinas, a los que de verdad las trabajan con vocación y con sudor” (Presidencia.gov.co, 2010). Un mes después, el 27 de septiembre, presentó al Congreso de la República una iniciativa de ley para las víctimas y señaló que “Si pasa la ley, habrá valido la pena para mí ser presidente y para ustedes ser congresistas” (Presidencia.gov.co, 2010b). Nueve meses después y tras haber surtido los debates correspondientes en Cámara y Senado, esta ley fue aprobada y posteriormente sancionada por el mismo presidente en presencia de un testigo excepcional: Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU.



Santos sancionó la ley de víctimas el 10 de junio de 2011. La iniciativa gubernamental puede ser leída como la reacción estatal a la presión política ejercida durante estos años de trabajo de las víctimas.

Al cumplirse un año del mandato del presidente Santos es pertinente revisar, más allá de la verificación de hechos y palabras, en qué medida los contenidos de esta ley reflejan las necesidades de las víctimas en términos de la realización de sus derechos y, específicamente, qué posibilidades reales de reparación y restitución de tierras contiene esta nueva legislación.

Realizar esta valoración implica, en primer lugar, reconocer los antecedentes que condujeron hasta la actual ley. Se debe recordar que la propuesta ha sido promovida insistentemente por las organizaciones regionales y nacionales de víctimas como la Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones sociales, el Movimiento Nacional de Crímenes de Estado, el Polo Democrático Alternativo, y el Partido Liberal, que en el año 2009 vio frustrado su deseo de lograr la

## ■ Ley de víctimas y restitución de tierras

aprobación de una propuesta legislativa en este sentido. Sin embargo, pese a todos los intentos del sector civil y algunos partidos políticos, el ex presidente Uribe impidió que se concretaran los anteriores intentos por sacar adelante la ley.

A pesar de esas adversidades, los años de lucha de las organizaciones de víctimas y defensoras de derechos humanos que han dedicado sus esfuerzos, y en muchos casos sus vidas, a la defensa de los derechos fundamentales<sup>1</sup>, finalmente lograron que la idea de sacar adelante un estatuto encaminado a la realización de derechos de las víctimas se convirtiera en un punto de debate nacional. Incluso, se evidencia que la iniciativa gubernamental puede ser leída como la reacción estatal a la presión política ejercida durante estos años de trabajo de las víctimas, pero también a la necesidad de responder a los requerimientos internacionales en materia de derechos humanos para mantener con paso certero un modelo económico neoliberal y de extracción que privilegia la empresa agraria, industrial y minera.

De allí que sea necesario hacer un balance de los contenidos de esta ley a la luz de los derechos de las víctimas.

### Los avances —pasos históricos—

En primer lugar, es necesario señalar que se trata de la primera legislación que tiene como objetivo reparar a las víctimas. Tras la fallida Ley de Justicia y Paz, los problemas en la concepción e implementación del Decreto 1290 de 2008 sobre reparación administrativa y la precaria capacidad de respuesta de Acción Social, el Estado estaba en deuda con el universo de víctimas. A su vez, el reconocimiento de las víctimas de crímenes de Estado resulta un avance significativo en el develamiento de los diversos actores que han operado como victimarios.

En este orden de ideas, disposiciones como la inversión de la carga de la prueba en los procesos de restitución de tierras dispuestos en el artículo 78, el reconocimiento de las parejas del mismo sexo (artículo 3 parcial), o



Imagen de CINEP/PPP

La inversión de la carga de la prueba en los procesos de restitución de tierras, el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, o la exención de la prestación del servicio militar para víctimas del conflicto, son ejemplos de medidas constructivas en el empeño por reparar a las víctimas.

la exención de la prestación del servicio militar para víctimas del conflicto (artículo 140), son ejemplos de medidas constructivas en el empeño por reparar a las víctimas.

Sin embargo, en la medida en que se evidencian sus avances, paralelamente se van haciendo visibles sus problemas —algunos estructurales, otros de manejo por parte del ejecutivo— que amenazan el cumplimiento de los objetivos de la nueva ley o, peor aún, que podrían ir en detrimento de los derechos de las víctimas.

Para situar adecuadamente lo que es posible esperar de esta iniciativa legislativa, es necesario tener presente

que se está ante una ley por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral, y no ante una política integral que desarrolla todos los derechos que les han sido reconocidos a las víctimas. Por ejemplo, aunque los derechos a la verdad y la justicia hacen parte de los principios que enuncia la norma, no encuentran en el articulado un de-

sarrollo tal que permita evidenciar un interés del ejecutivo por avanzar decididamente en los procesos judiciales existentes o en abrir unos nuevos, en términos de investigación jurídica y sanción a los responsables.

A su vez, muchos sectores de las víctimas han manifestado su descontento por la escasa o nula participación de sus organizaciones durante la elaboración de la propuesta y los posteriores debates en el Congreso, situación que ha influido en que perciban la norma como algo impuesto y carente del contenido transformador que deseaban<sup>2</sup>. Para otros también, el dejar varios elementos fundamentales de la ley a reglamentación, deja un marco bastante amplio al ejecutivo para que tome decisiones que se considera deberían pasar por el legislativo<sup>3</sup>.

Los anteriores son elementos generales que han sido materia de crítica y que hacen parte de una serie de defectos que pueden considerarse más complejos, al punto de que podrían derivar en inconstitucionalidades. Sin querer agotar todos los posibles artículos demandables, ni la integridad de los argumentos que pueden desplegarse, a continuación se mencionarán algunos.

### Una norma con dificultades: posibles inconstitucionalidades

Uno de los artículos que podría tener más dificultades al enfrentarse al examen de constitucionalidad es el 3º, denominado “sobre la definición de víctima”. Si bien este artículo amplía el concepto y tácitamente incluye a las víctimas de crímenes de Estado, limita el universo y excluye a familiares de víctimas de hechos diferentes al homicidio y la desaparición forzada. Además, aunque decide incluir a las Fuerzas Militares, excluye de plano a los miembros de grupos armados al margen de la ley. La Corte Constitucional podría pronunciarse por cuanto en esta definición se estaría atentando contra el derecho a la igualdad y a la prohibición de la discriminación.

Otro asunto que ha causado molestias y grandes debates es el artículo 99 sobre “Contratos para el uso restituido”<sup>4</sup>, en tanto faculta al Magistrado que está conociendo el proceso a celebrar contratos entre víctimas y oponentes sobre predios restituidos en donde se estén desarrollando proyectos agroindustriales. Esta norma es leída como una pugna no solo

## ■ Ley de víctimas y restitución de tierras



Aunque la ley amplía la definición de víctima y tácitamente incluye a las víctimas de crímenes de Estado, limita el universo y excluye a familiares de víctimas de hechos diferentes al homicidio y la desaparición forzada.



La puesta en marcha de la institucionalidad formulada en la ley decidirá gran parte de su éxito. El cambio de la estructura institucional y las modificaciones de órganos como la Defensoría del Pueblo no serán desafíos menores, aún más cuando las víctimas han manifestado su insatisfacción con Acción Social.

jurídica y económica sino también cultural, puesto que enfrenta un modelo económico netamente capitalista, protegido por el Estado, con la vida campesina como representación cultural y de proyección de vida.

Algunos sectores tampoco se sienten satisfechos con el artículo 132 que establece, entre otras cosas, el contrato de transacción a través del cual el Estado propone a la víctima que reciba un monto superior al establecido siempre y cuando acepte que ese dinero corresponde a todas las sumas que se le deben por concepto de su victimización. El objetivo de este contrato consiste en evitar futuros procesos judiciales o terminar anticipadamente los actuales. Mientras algunos consideran legítima

la propuesta en tanto permite al Estado disminuir su responsabilidad económica por posibles condenas en demandas futuras, algunas víctimas lo entienden como una transacción económica de sus derechos<sup>5</sup>.

Un cuarto elemento que ha sido fuente de debate y que no es nuevo dentro de los líderes y organizaciones que defienden los derechos de la población víctima de desplazamiento<sup>6</sup>, es la reincidencia en la confusión de medidas de ayuda y asistencia con las de reparación o, incluso, entre elementos distin-

tos de la reparación. Por cuenta de este malentendido las víctimas de desplazamiento han debido soportar un trato desigual, que si bien parece corregirse con el parágrafo 7 del artículo 60 en el primer párrafo, viene nuevamente a manifestarse en varios artículos del capítulo de desplazamiento forzado en el que se percibe la no observación de los fallos que en este sentido ha hecho previamente la Corte Constitucional<sup>7</sup>. Probablemente estos artículos serán demandados y se deberá esperar el pronunciamiento de la Corte al respecto.

Más allá de los problemas planteados arriba, el gobierno enfrenta ahora dos retos insoslayables en el proceso de implementación de la ley: las reglamentaciones respectivas y los riesgos que implica operar una ley de Justicia Transicional en un país que vive actualmente un conflicto político, social y armado.

### Retos

En materia de reglamentación —además de las tareas pendientes en indemnización administrativa y mecanismos de participación de las víctimas, entre otras— la puesta en marcha de la institucionalidad formulada en la ley decidirá gran parte de su éxito. El cambio de la estructura institucional y las modificaciones de órganos como la Defensoría del Pueblo no son desafíos menores, aún más cuando las víctimas han manifestado hasta el cansancio la insatisfacción por la tarea realizada por Acción Social<sup>8</sup>, a quien atribuyen en buena parte el mal trato brindado por el Estado. La inclusión y responsabilidades de los entes territoriales, la articulación acertada de los ministerios y las demás entidades comprometidas, y la calidad y eficacia de los controles para el manejo de los recursos en el resarcimiento a las víctimas, serán determinantes a la hora de evaluar los alcances de esta ley.

Ahora bien, tal vez el escollo más grave que debe ser superado es su aplicación en medio de la guerra, ahora exacerbada por el neo-paramilitarismo. Es sabido por muchos que en Colombia hay sectores a quienes no les es conveniente modificar el estado actual de la propiedad de la tierra, situación que ha

“¿Será el gobierno capaz de brindar la seguridad y protección requerida por las víctimas para que decidan hacer uso de la nueva normativa?”

## ■ Ley de víctimas y restitución de tierras

desencadenado la amenaza y muerte de un número importante de líderes y campesinos, y el desplazamiento de sus familias.

¿Será el gobierno capaz de brindar la seguridad y protección requerida por las víctimas para que decidan hacer uso de la nueva normativa? Hasta el momento han sido asesinados varios líderes y lideresas reclamantes de tierras, situación que acrecienta la vulnerabilidad de las víctimas en el proceso de exi-

gencia de sus derechos. Así, no será extraño que algunas de ellas prefieran, por temor, no aceptar el llamado del gobierno y dejar pasar en el silencio la posibilidad de reclamar lo que les pertenece.

La ley de víctimas tiene un largo camino que recorrer para poder determinar si realmente cumple con la promesa hecha en el 2010 por el gobierno Santos. Es responsabilidad de la ciudadanía exigir su cumplimiento

por parte del Estado pero, sobre todo, es responsabilidad del gobierno Santos evitar que a cuenta de la mala implementación de la ley, se produzcan nuevas victimizaciones. ■

**\*Vera Samudio**

Miembro del equipo Reconciliación y reconstrucción de subjetividades del CINEP/PPP

### Notas

- <sup>1</sup> Durante el año 2010 y lo que va corrido del presente, se han reportado 62 casos de persecución política, amenazas, atentados y detenciones a defensores de derechos humanos en el país, además del asesinato de dos reconocidos líderes: Ana Fabricia Córdoba y Rogelio Martínez. Fuente: Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, CINEP/PPP, reporte julio 18 de 2011.
- <sup>2</sup> Un ejemplo sobre esta insatisfacción puede leerse en el pronunciamiento que hiciera el Movimiento Nacional de Crímenes de Estado el pasado 27 de mayo y que fue titulado “No todo es bueno en la aprobada ley de víctimas” en donde se manifiesta que “es una ley inconsulta, debatida y aprobada de espaldas a las víctimas” (Movice, 2011).
- <sup>3</sup> Una postura en este sentido puede leerse en un reciente comunicado del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Allí se señala: “Para terminar, la ley de víctimas tal como quedó aprobada se asemeja a un cheque en blanco y endosado, toda vez que delega aspectos fundamentales del mismo para que sean reglamentadas por el Presidente de la República desconociendo el principio de división de poderes y que el escenario democrático por excelencia para la discusión de tales medidas es el Congreso de la República” (CAJAR, 2011).
- <sup>4</sup> El debate en este aspecto puede sintetizarse en las palabras de Becerra (2011): “En efecto, el interés de la denominada ley de víctimas y restitución de tierras no ha sido el que debería ser, es decir no busca reconocer el conjunto de violaciones a los derechos humanos, identificar los daños causados y establecer mecanismos para hacer exigible su derecho a la reparación integral; más bien se trata de que estas tierras se incorporen a la economía nacional, generando así seguridad jurídica sobre el mercado de las tierras y aumentando la confianza inversionista. Para probar lo anterior me bastaría con notar el hecho de que la restitución material de las tierras despojadas a las víctimas del desplazamiento está condicionada a la obligación de desarrollar y culminar proyectos agroindustriales productivos que se encuentren en curso al momento de verificarse la restitución formal de estas tierras”.
- <sup>5</sup> Este último hecho es claro para el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2011): “La reparación administrativa deja serias dudas sobre su aplicación, en primer lugar la existencia de una figura como el contrato de transacción atenta claramente contra el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral y desconoce el carácter complementario de las reparaciones administrativas. Esta figura tiene el propósito de desincentivar a las víctimas a acudir al aparato de justicia, pero los beneficios que adquiere por esto, son irrisorios y atentan contra sus intereses”.
- <sup>6</sup> Así puede leerse en el comunicado público que hiciera la Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales en mayo de 2010 en relación a la confusión de medidas de ayuda humanitaria y medidas de reparación: “La Procuraduría denuncia que las entidades encargadas de la aplicación del PRI descuentan el valor de la indemnización, las prestaciones económicas recibidas a título de asistencia humanitaria en virtud de la ley 418 de 1997 y condicionan el reconocimiento de otras medidas de reparación a la expedición del documento CONPES al que se alude en el decreto 1290 de 2008” (Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales, 2010).
- <sup>7</sup> Sobre este tema se pronuncia Antonio Madariaga Reales, director ejecutivo de la Corporación Viva la Ciudadanía: “distintos artículos entre ellos el 133, 124, 189 y 60, así como el capítulo de desplazamiento forzado, van en contra de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, poniendo obstáculos a la reparación integral”. (Madariaga, 2011).
- <sup>8</sup> Numerosas críticas a la labor realizada por Acción social pueden encontrarse en los informes de la mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008, en el que se refleja el incumplimiento reiterado de esta institución a las órdenes de la Corte Constitucional.

### Referencias

- Becerra, Carmen Andrea, 2011, “Hay problemas de fondo y de proceso” en *Razón Pública*, Bogotá, junio 12. Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2127-hay-problemas-de-fondo-y-de-proceso.html>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), 2011, “Ley de víctimas, una realidad incompleta” en *Colectivodeabogados.org*, Bogotá, mayo 28. Disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Ley-de-victimas-una-realidad>
- Madariaga Reales, Antonio, 2011, “Ley de Víctimas y Constitución de 1991: Desafíos y oportunidades”, en *Caja de Herramientas*, no 141, Bogotá, julio. Disponible en: [http://www.escr-net.org/resources\\_more/resources\\_more\\_show.htm?doc\\_id=428717&parent\\_id=425976](http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428717&parent_id=425976)
- Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales, 2010, *Comunicado público. Comentarios al informe de seguimiento al programa de reparación individual por vía administrativa (Decreto 1290 de 2008) de la Procuraduría General de la Nación*, mayo. Disponible en: <http://reiniciar.org/node/280>
- Movimiento nacional de víctimas de crímenes de Estado (Movice), 2011, “No todo es bueno en la aprobada ley de víctimas” en *Movimientodevictimas.org*, Bogotá, mayo 27. Disponible en: [http://www.movimientodevictimas.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=928:no-todo-es-bueno-en-la-aprobada-ley-de-victimas&catid=106:actualidad&Itemid=537](http://www.movimientodevictimas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=928:no-todo-es-bueno-en-la-aprobada-ley-de-victimas&catid=106:actualidad&Itemid=537)
- Presidencia.gov.co, 2010, “Discurso de Posesión del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. ¡Le llegó la hora a Colombia!” en *Presidencia.gov.co*, Bogotá, agosto 7. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx)
- Presidencia.gov.co, 2010b, “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la presentación de la ley de víctimas” en *Presidencia.gov.co*, Bogotá, septiembre 27. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100927\\_07.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100927_07.aspx)