



## AVANCES Y RETROCESOS: LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

### Contexto Político

A continuación haremos una aproximación al cumplimiento de algunas medidas de reparación establecidas en la Ley 1448 de 2011 en los cuatro años de su implementación. Como punto de partida queremos señalar los siguientes aspectos relevantes sobre el contexto del conflicto armado en Colombia.

La violencia política del país en los últimos 60 años ha generado graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Los actores armados han ejercido acciones violentas contra poblaciones urbanas y rurales, tales como: masacres, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, genocidios y persecución política, entre otras tantas, que se han configurado como mecanismos de control de la población y sus territorios.

Los colombianos y colombianas estamos a la expectativa de las negociaciones realizadas en La Habana (Cuba). La madurez política y la sensatez de las partes en contienda, contribuirá para que lo pactado conduzca a una paz estable y duradera, que garantice la justicia social, la participación política, una verdadera reforma agraria integral, el derecho a la consulta previa, el respeto a la autonomía en los territorios de las comunidades afrodescendientes e indígenas y el reconocimiento al campesinado como sujetos de derechos plenos.

En este orden de ideas, recibimos con gran entusiasmo los 10 principios establecidos en la Mesa de La Habana para garantizar los derechos de las víctimas, que constituyen el marco fundamental para la reconciliación y la construcción de una paz estable.

Estos no son más que una victoria de las víctimas en su diario quehacer y del movimiento social y popular, al igual que de las y los defensores de los derechos humanos, que en su largo batallar contra la impunidad y el olvido, lograron la Ley 387 de 1997, sentencias de la Corte Constitucional y sus autos, que dieron lugar a que se declarara el “estado de cosas inconstitucional” y se llegara a la Ley 1448, “Ley de víctimas y restitución de tierras”.

Aún siguen por responder preguntas como: ¿qué ha sido la Ley 1448 hasta ahora?, ¿en qué nos ha beneficiado?, ¿cómo está el estado de cosas inconstitucionales?, ¿cuántas víctimas han sido reparadas?, ¿cuántas reubicadas?, ¿cuántas restituidas?, ¿cuántos han regresado del exilio y repatriado?, ¿cuánto presupuesto fue apropiado para las reparaciones?, ¿se cuenta con voluntad política para emprender acciones de garantía después del pos acuerdo?

La Mesa Nacional de Víctimas perteneciente a organizaciones sociales, a cuatro años de promulgada la Ley 1448, considera importante pronunciarse sobre la implementación y ejecución de esta Ley, en primer término:

Exhortamos a la Corte Constitucional a no levantar el Estado de Cosas Inconstitucionales por el incumplimiento a los derechos de la población víctima del conflicto armado interno. En primer lugar, porque la gravedad de la vulneración masiva continua; basta ver lo que sucede hoy en Guapi y Tumaco Buenaventura, entre otros, donde se multiplican las víctimas.

En segundo lugar, porque se mantiene un elevado volumen de acciones judiciales como la acción de tutela, como mecanismo principal para ser priorizado, pero en algunos casos sin efecto práctico, como sucede con los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras y cuyos despachos han sido inundados con procesos de justicia ordinaria.

En tercer lugar, debido a lo anterior, se siguen acumulando procesos judiciales como sucedió en la sentencia SU 254/13. En cuarto lugar, porque dicha responsabilidad no es competencia exclusiva de una sola entidad sino del SNARIV. En quinto lugar, por la vigencia de los factores estructurales de vulneración de los derechos por no haber correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas. Todo lo anterior establecido desde la sentencia T-025/04 y hoy luego de diez años continua vigente.

Reiteramos que la solución a los derechos de las víctimas del conflicto armado interno es primero político y luego si jurídico. Cuando hace cuatro años el gobierno Santos aceptó que el conflicto era político, creímos que venían en marcha las soluciones políticas correspondientes. Pero la vieja dirigencia sabe que la paz verdadera resulta costosa en términos sociales: que exigirá no sólo cuantiosas inversiones, sino darle al pueblo un protagonismo que aquí nunca ha tenido. (Ospina).

Esta tendencia hace creer que entre más leyes, más derechos, pero sucede lo contrario, éstas son regresivas en ciertos aspectos, a modo de ejemplo:

1. La disminución del monto para indemnizaciones administrativas por desplazamiento era de 27 Salarios mininos mensuales (decreto 1290/08) y ahora es de 17 salarios mininos mensuales (Ley 1448/11).
2. El aumento de requisitos para el otorgamiento de la atención humanitaria de emergencia ahora se exige el Registro Único de Víctimas (decreto 2569/14) y antes no se exigía (Decreto 4800/11).
3. El aumento de requisitos para la entrega de la indemnización administrativa con el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI-Decreto 1377/14), antes no se exigía (ley 1448/11).

Concluimos que actuar de esta forma produciendo excesivamente normas jurídicas es una estrategia para confundir a las víctimas y ampliar la burocracia en el SNARIV.

## **QUE TANTO SE HA CUMPLIDO DE LA LEY 1448 LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS:**

### **1. Asistencia y Atención:**

Si bien la institucionalidad adicionó tres programas de inversión durante el año 2013 para dar cumplimiento al Auto 099 de la Corte Constitucional, hemos evidenciado una constante disminución en cuanto al presupuesto asignado para la atención humanitaria en sus tres componentes; por ejemplo, la asignación de recursos del 2012 a 2013 disminuyó en 178.800 millones de pesos. Por otro lado, la coordinación Nación-Territorio ha presentado grandes dificultades para la atención a las víctimas y la magnitud de las necesidades, pues según el informe 2013-2014 de la Comisión de seguimiento a la Ley, de los acuerdos institucionales establecidos con 95 municipios, una parte significativa de los recursos se concentraron solo en 4 de ellos, en los cuales solo el 36% de los hogares fueron atendidos.

## **2. Reparación integral:**

Esta se establece en el Art. 25 de la Ley de víctimas y cuenta con tres palabras que la define como Integral, transformadora y efectiva, las cuales no son nada de lo pretendido, no tiene capacidad para tanto, más bien son parciales e inexistentes o son más frustraciones que beneficios (ICTJ 2015).

Aunque la Unidad para las Víctimas ha centrado parte de sus esfuerzos en la asistencia y atención e indemnización administrativa, ésta última aún no se ha hecho realidad para casi la mitad de las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas; y es tan solo una de las distintas medidas de toda la reparación integral; los demás componentes de la reparación como las medidas de satisfacción y de rehabilitación, hasta el momento no han reflejado grandes avances, lo que hace que no podamos hablar de una reparación integral.

Por ejemplo, sobre la exención de la prestación del servicio militar, el gobierno nacional no ha logrado una eficiente y adecuada articulación con las diferentes instituciones como el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda y el Ejército Nacional para subsanar los pagos correspondientes a las multas de los remisos. Por otro lado, del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas –PAPSIVI– tan solo se han beneficiado 42.696 personas en la estrategia de recuperación emocional y solo un poco más de 43 mil víctimas han sido remitidas al PAPSIVI al finalizar el 2014.

Ahora bien, en materia de reparaciones en el orden territorial la responsabilidad recaen en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) como encargados de la planeación y ejecución de la política establecida en la Ley 1448, y deben contar con el presupuesto necesario en sus Planes Territoriales de Desarrollo; así mismo, deben contar con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.

**Conclusión:** A la fecha la reparación integral solo es una caricatura y una burla a la dignidad de las víctimas. Si evaluamos hasta el momento los resultados de la Ley, consideramos que los seis años que restan de cumplimiento de la misma son insuficientes para lograr una reparación real al total de víctimas incluidas en el RUV.

## **3. Prevención y Protección**

Continúan los riesgos en los territorios y la valoración del riesgo en muchos casos da como resultado ordinaria; no existe un protocolo o ruta de protección clara; a la fecha van asesinados 87 reclamantes de tierras, varios de ellos solicitaron medidas de protección y les fueron negadas, tal y como se demostró con los compañeros asesinados en Bolívar recientemente. No se tiene en cuenta el principio de buena fe en los procesos de valoración; no hay montos específicos para los contratos de transacción y al interior de la Unidad Nacional de Protección

no se cuenta con el presupuesto suficiente para garantizar las medidas de protección de las víctimas y defensores y defensoras de DDHH.

#### **4. Verdad**

Si bien, la Ley 1448 no se enfoca exclusivamente en procesos de verdad judicial (Ley 975 de 2005), si se han llevado a cabo procesos de reconstrucción de memoria histórica por parte del Centro Nacional de Memoria, que documentan el conflicto armado de manera general, con lo que se intenta dignificar la memoria de las víctimas. De otro lado, se han establecido los acuerdos para la verdad, con la intención de que los miembros de las organizaciones y grupos armados relaten lo sucedido en el marco del conflicto armado como contribución simbólica a la verdad.

Sin embargo, consideramos que la cultura no ha sido tomada en cuenta por el Estado como un enfoque fundamental para la reparación y la reconstrucción de la memoria, entendida como tradiciones, costumbres y saberes ancestrales, los cuales son factores estructurales para la reconstrucción del tejido social en la paz territorial. Por tal razón, solicitamos que se cuente con la participación de las víctimas y sus organizaciones en los procesos de reparación simbólica. Este enfoque supera la visión del SNARIV donde se le da prevalencia al objeto como algo únicamente material.

Consideramos además, necesario que se establezca una comisión de la verdad de incidencia en los procesos judiciales de los victimarios y de los involucrados en los hechos del conflicto, en esa dirección, saludamos el acuerdo sobre la creación de la comisión de esclarecimiento de la verdad en los actuales diálogos de paz de La Habana.

#### **5. Justicia**

En Colombia se empezó a hablar de un modelo de justicia transicional con la Ley 975 de 2005 y posteriormente con la Ley 1448 de 2011, en la cual, se establecen los mecanismos a través de los cuales las víctimas podrán acceder a sus derechos a la verdad, justicia y especialmente a la reparación. Si se habla del derecho a la justicia, -que está ligado a la verdad-, los responsables de los crímenes siguen operando en distintas zonas del país bajo las mismas estructuras armadas u otras reorganizadas, generando más hechos victimizantes, violando así, el derecho a la justicia como garantías de no repetición; la verdad de lo sucedido en muchos casos sigue siendo de total desconocimiento para las víctimas, y las penas de los victimarios son irrisorias en comparación con la magnitud de los delitos cometidos. Por otro lado, la justicia entendida también como la reparación de los daños causados por estos hechos no ha sido una realidad para el universo de víctimas.

Por lo anterior, en el dilema de qué debe prevalecer, si la justicia o la paz, afirmamos que es la paz pero sin impunidad, este tema está relacionado con los estándares internacionales de la justicia transicional como la verdad, la reparación y la no repetición, es darle prioridad a la verdad del saber que pasó, cómo sucedió, por qué y cuáles son sus respectivos arrepentimientos públicos de los diversos actores involucrados con las víctimas, muchos de los cuales están aún en el anonimato y consecuentemente en la impunidad.

#### **6. Registro y sub-registro**

Para la valoración y la inclusión en el RUV no se está teniendo en cuenta el principio de buena fe. Los funcionarios no están capacitados para orientar e informar sobre los procesos y

mecanismos para la declaración. Además, las condiciones geográficas de muchas víctimas les ha impedido el encuentro con la institucionalidad.

Además del subregistro, del represamiento en las valoraciones en los años 2012 y 2013, y de la desactualización e inconsistencias de las bases de datos de la población víctima, una de las grandes falencias en el Registro se refiere a la notificación de la decisión de inclusión o no inclusión en el RUV de las personas que realizan la declaración; en muchos casos el tiempo definido para la notificación supera los 90 días hábiles, poniendo en riesgo el acceso a la atención, asistencia y reparación de las víctimas y por ende a sus derechos.

Desde enero de 2012 hasta mayo de 2013 la Unidad para las Víctimas recibió un total de 515.952 declaraciones o solicitudes de inscripción en el RUV, de las cuales, un 20% aproximadamente no tuvieron acción alguna respecto a la notificación de la decisión.

## **7. Retornos y reubicaciones.**

El retorno o reubicación es un derecho de las víctimas del desplazamiento forzado, contemplado en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas, conocidos como los Principios Deng. Definen la obligación y responsabilidad del Estado “de establecer las condiciones y propiciar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar”. Este imperativo es acogido por la Ley de Víctimas en su Art. 66 y en el decreto 4800/11 en el Art. 120.

A continuación evaluamos estas tres condiciones del derecho al retorno o reubicación.

**Voluntario:** éste se ha presentado pero las cifras aún son exiguas y no son indicativas de avances considerables.

**Seguridad:** cuando la implementación de la Ley se da en un contexto de continuidad y vigencia del conflicto armado, esta seguridad no es una realidad. Los retornos no pueden estar sujetos a la decisión del Consejo Nacional de Seguridad adscrito al Ministerio de Defensa, ya que los criterios de seguridad están fundamentados en el aumento del pie de fuerza militar, en ese sentido, no es posible darle tratamiento desde el ámbito militar a un problema que es social estructural. Debe priorizarse el acompañamiento de la comunidad internacional y de las organizaciones civiles.

**Dignidad:** mientras la institucionalidad territorial continúe negligente o ausente, las condiciones de voluntariedad y seguridad no son posibles. La asignación de recursos es mínima para los retornos, no solo por el presupuesto en sí mismo, sino por las mismas condiciones de seguridad que no han permitido la microfocalización.

Es de anotar que a pesar de haberse expedido el Protocolo para el Acompañamiento a los retornos y reubicaciones por la UARIV, solo hasta el 26 mayo de 2014 con la Resolución 329 éste se pone en acción, generando, en los casos anteriores, improvisación y revictimización.

El primer informe al Congreso de la República señala que “de acuerdo a las cifras de la UARIV, se evidencia un enorme desafío en materia de coordinación y planeación conjunta entre la política de restitución y la de retorno. Esa entidad manifiesta que el 35% de las personas retornadas, lo hicieron de forma voluntaria sin que mediara decisión judicial y solo el 6% (50 familias de 802) retornaron definitivamente después de la sentencia. Así mismo, se encuentra que un 24% de los restituidos no han podido retornar en atención a que no gozan de garantías,

ni condiciones de sostenibilidad, dignidad y seguridad para su regreso. Un 28% explota el predio pero no vive en él, en lo que se ha considerado un retorno laboral”.

En ese orden de ideas, los instrumentos de retorno y reubicación tiene más problemas que realidades, son actos inconclusos más que intervenciones integrales, presentándose situaciones que no tienen en cuenta los contextos individuales y colectivos, en los cuales, para el caso de los grupos poblacionales y pueblos étnicos deben prevalecer su jurisdicción como ente territorial y su normatividad especial.

## **8. Articulación nación – territorio**

Debemos señalar que a la fecha no existe tal articulación, se observa en los entes territoriales, desconocimiento y falta de apropiación de la normatividad tanto en los funcionarios como en los órganos de control. No hay claridad en las competencias que cada entidad debe asumir dentro de su responsabilidad; en esta materia las Mesas de participación y de víctimas perteneciente a organizaciones sociales exigen claridad, no hay una respuesta coherente; se alega que “no hay presupuesto”, que nos es “de su competencia”; algunas administraciones territoriales ven a las víctimas como un “problema”, y no como parte de la solución.

Sin embargo tenemos que decir que algunas administraciones del orden territorial han asumido una actitud de responsabilidad y han hecho ingentes esfuerzos para dar parte a la solución de la problemática, caso Casanare, Antioquia, Bogotá, entre otras.

No existe articulación entre la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, sobre todo en el manejo de registro (no hay coordinación) cada entidad actúa aisladamente.

En los casos de los Ministerios, éstos delegan las acciones en funcionarios que no tienen capacidad de decisión y que se limitan únicamente a dar sugerencias y recomendaciones, situación que ocurre con las demás entidades que hacen parte del SNARIV, de ahí que las víctimas presenten confusiones para realizar los trámites o acceder a sus derechos. No existen mecanismos de seguimiento y monitoreo expeditos para la articulación Nación-Territorio y para el funcionamiento y cumplimiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

## **9. Lineamientos de participación**

En el 2012, primer año de implementación de la Ley 1448 de 2011, fue reducido el número de organizaciones de víctimas inscritas en las Mesas de participación, debido al desconocimiento tanto a nivel nacional, como territorial de los mecanismos establecidos para su incidencia y participación, trabajo que debía ser liderado por la Unidad para las Víctimas en compañía de los Comités de Justicia Transicional. Se dio un atraso en la difusión e implementación del protocolo de participación en todos los territorios de las mesas de víctimas.

En el 2013 el objetivo de participación efectiva de las víctimas aún no se había cumplido, en el mes de agosto de este mismo año, aunque hay un espacio institucionalizado de participación, pero sin autonomía y sin garantías de participación y persiste la invisibilidad y el desconocimiento de las organizaciones de víctimas por parte de los órganos del Estado.

Se manifestó la urgencia de empoderamiento las víctimas para el 2014, para que éstas se transformen en actores activos, lo que permitirá aprovechar los espacios creados por la Ley 1448, lo cual genera la posibilidad de ser escuchados e incidir en las políticas públicas de atención humanitaria, asistencia y reparación integral. La comisión de seguimiento a la Ley, reconoce el hecho de que esta recomendación se haya cumplido y que para la fecha, los

espacios de participación de las víctimas ya lleven varios meses de creación articulación y de funcionamiento.

## **Entre las conclusiones**

### **Sobre los aspectos positivos de la Ley**

- Respecto de normas anteriores la Ley 1448 define el universo de víctimas de manera más amplia y la tipología de los hechos victimizantes. Además, supera la restricción de la inclusión de las víctimas de crímenes de Estado.
- Atribuye responsabilidades institucionales específicas frente al cumplimiento, funcionamiento y aplicación de las diversas medidas de reparación y sus componentes.
- Crea un procedimiento específico que permite la restitución de tierras, y además, define y desarrolla el alcance del enfoque diferencial.
- Establece la obligación dentro del CTI de realizar seguimiento a los bienes de los miembros de los grupos armados para el fondo de reparación.

### **Sobre los retos y dificultades**

- Los derechos contemplados en la Ley 1448/11 son negados, por un lado, por el retraso y las dificultades presentadas en la notificación de la decisión de inclusión o no en el RUV, que impide el acceso a las medidas de atención y reparación de las víctimas; y por otro lado, porque la reparación en la práctica no cuenta con el enfoque integral y transformador que supone; por ello, exigimos el cumplimiento total de la Ley.
- Existen vacíos sobre el tratamiento de las causas estructurales que dieron origen al conflicto armado y que la Ley en sí misma no aborda. Instamos al gobierno nacional a que se comprometa en la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de toda la población colombiana consagrados en la Constitución Política. Además, consideramos imperativo dar continuidad a los diálogos de paz en La Habana.
- El diseño económico de sostenibilidad fiscal de la Ley no cubre la totalidad de las solicitudes y por ende no garantiza el acceso a los derechos de las víctimas.
- El modelo de desarrollo minero energético establecido en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 no permite una efectiva restitución de tierras.
- Aunque las organizaciones de víctimas han contado con participación en los espacios creados por la Ley 1448, consideramos urgente y necesario se tenga en cuenta la participación política de las víctimas que históricamente han sido excluidas de estos procesos como un acto de reivindicación de sus derechos; razón por la cual, exigimos al gobierno nacional que las voces de todas las víctimas sea escuchadas en la construcción e implementación de la política pública.
- Si bien la Ley establece unos plazos para la declaración de los hechos victimizantes ante el Ministerio Público, plazo que hoy termina para las personas que sufrieron daños en el marco del conflicto armado antes de la promulgación de la Ley 1448. Por ello, solicitamos al gobierno nacional y a las instituciones competentes a que se evalúe la

ampliación del plazo para la declaración, teniendo en cuenta que aún muchas víctimas no conocen sus derechos frente a la Ley.