

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ


**FUNDACIÓN**  
**ideas**  
**PARA LA**  
**PAZ**

## Siguiendo el conflicto: hechos y análisis

### Número 50/ Junio de 2007

Por:  
 Paula Torres  
 Juan Sebastián Ospina  
 Luisa Cruz\*

#### Las dos caras de la reparación: ¿vía judicial o vía administrativa?

*El 7 de mayo de 2007, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) presentó públicamente las recomendaciones sobre los criterios de reparación a las víctimas que servirán de base para el trabajo de los magistrados de Justicia y Paz. Resulta prematuro determinar cuál será su alcance, o el uso que de ellos harán los Magistrados, pero si queda claro que la política de reparación comienza a cambiar de cara. Actualmente parece haber preocupación sobre el manejo exclusivo de las reparaciones por parte de la rama judicial y la situación no es nada sencilla, sobre todo si se tienen en cuenta los hechos recientes que han avivado el debate y han puesto en escena tres problemas centrales: la magnitud del número de víctimas que cada día se presenta a reclamar sus derechos; el problema de la seguridad que tienen esas mismas víctimas y los testigos - de quienes depende en gran medida el éxito de las investigaciones que se adelantan contra los ex miembros de las Autodefensas-; y por último, y no por eso el menos importante, el inmenso costo financiero de un programa de reparaciones, sea éste administrativo o judicial. ¿Es la reparación administrativa la respuesta a las dificultades de la reparación judicial? La cuestión no es fácil, y la solución determina qué lado puede ser el revés o la cara de la reparación en Colombia.*

• El tamaño del universo de víctimas y las fallas en el diseño institucional son elementos que amenazan con desbordar el proceso actual de Justicia y Paz, y que parecen alejar a las víctimas de obtener uno de los resultados más anhelados de todo proceso judicial: la reparación<sup>1</sup>. Siguiendo los postulados clásicos de la responsabilidad, y en especial las exigencias internacionales al respecto,

la reparación, como compensación por aquellos daños sufridos por la víctima, es una consecuencia imprescindible de la sentencia judicial: quien causa un daño debe repararlo. Sin embargo, esta lógica no es tan evidente en un proceso en el que lo que está en juego es desarmar a más de 44.000 personas y reparar, según las cifras más recientes, a 50.000 víctimas hasta el momento.

• La lógica del proceso con los paramilitares en Colombia se ha tenido que resolver por medio de principios diferentes a los que comúnmente se han aplicado en otros países con un pasado violento. En efecto, algunas posiciones políticas y académicas han defendido la justicia y las condenas penales como la mejor forma de superar el conflicto, mientras que otras sostienen que es necesario sacrificar un poco de justicia en aras de lograr el desarme, la desmovilización de los grupos armados ilegales y la paz. La tensión es evidente: entre más años de condena y más altos los costos de la reparación para los victimarios, menos querrán participar en el desarme y la desmovilización y, viceversa: entre menos reparación directa de los victimarios y menos años de cárcel más fácilmente accederán a dejar las armas y a reinsertarse en la sociedad civil. En este último escenario son las víctimas quienes terminan viéndose perjudicadas

• La lógica del conflicto implica entonces decisiones políticas que no siempre responden a lo deseado por amplios sectores de la sociedad. En ese sentido, la Ley de Justicia y Paz puede entenderse como el resultado de una decisión política que optó por establecer mecanismos judiciales especiales -como justicia de transición- para aquellos que cometieron delitos de lesa humanidad durante el conflicto y que decidieron desmovilizarse previamente. A cambio del abandono de las armas, se les ofrece que la pena no sea de 60 años o de cadena perpetua - como lo prevén la legislación penal colombiana y la legislación penal internacional respectivamente<sup>2</sup> -, sino un beneficio que consiste en una pena de 5 a 8 años de prisión. Para compensar este sacrificio, se

le exige al condenado el cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos, dentro de los cuales juega un papel central la reparación.

- Este proceso comienza ya a presentarse sus resultados con el caso de Wilson Salazar Carrasquilla, alias "El loro". En cinco sesiones que iniciaron desde el 14 de diciembre, el Fiscal que sigue el caso escuchó confesar al desmovilizado su participación en 9 delitos, entre ellos, el asesinato de Luis Alberto Piña en 1998 por supuesta colaboración con la guerrilla, y de la candidata a la alcaldía de San Alberto Aida Cecilia Lazo Gemada en el 2003. Asimismo, confesó su participación en la extorsión a un ganadero en la zona de Aguachica, el porte ilegal de armas, la fuga de presos y la falsedad de documentos. Por el contrario, negó su participación en los secuestros de Oscar Sánchez Duarte y Emiro Camacho, en el homicidio de Héctor Gómez Tapia, y en las amenazas a la familia de Luis Alberto Piña<sup>3</sup>. Luego de los 60 días que le correspondieron para verificar los datos y hechos confesados, la fiscalía finalizó la fase de imputación de cargos y ahora será el magistrado de Justicia y Paz quien determine el deber de reparar a las víctimas que se hayan presentado en el proceso. El "loro" se convertirá así en el primer paramilitar condenado por la justicia colombiana dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz, y en la primera prueba de los resultados de este programa judicial.

- No obstante, parece haber preocupación sobre el manejo exclusivo de las reparaciones por parte de la rama judicial, sobre todo si se tienen en mente los hechos recientes que han despertado el debate de las reparaciones y que han puesto en escena tres problemas centrales de la reparación judicial: (i) la magnitud del número de víctimas que se están presentando -que se espera sea mayor-, (ii) el problema de seguridad de las víctimas y de los testigos, -de quienes depende en gran medida el éxito de las investigaciones que se adelantan contra los ex miembros de las Autodefensas-; (iii) y por último, y no por eso el menos importante, el inmenso costo financiero que este manejo judicial conlleva.

- El número de víctimas que se han presentado dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz cada vez es mayor. En diciembre de 2006 comenzaron las versiones libres de los paramilitares. A la versión de "el Loro", tan sólo se presentaron dos víctimas. A la versión de Salvatore Mancuso, el 19 de diciembre de 2006, asistieron 70. Ahora, luego de 5 meses, más de 400 víctimas se han inscrito ante la Fiscalía para presenciar las versiones libres de los desmovilizados que siguen en la lista. Sin embargo, aunque parecería una cifra elevada, el número total de víctimas que se están presentando ante las fiscalías, independientemente de las versiones libres, es mucho mayor. Según lo informó

*El Tiempo*, actualmente son 1.000 denuncias las que reciben las autoridades diariamente para un total aproximado de 50.000 para marzo de 2007, desde que se puso en práctica, hace seis meses, la Ley de Justicia y Paz<sup>4</sup>.

- Mientras la organización y la visibilidad de las víctimas aumentan, la seguridad por su parte, parece disminuir. En el contexto de una serie de asesinatos, entre ellos los de Yolanda Izquierdo en Sincelejo, Carmen Cecilia Santana Romaña en Apartadó, Judith Vergara en Medellín y en la costa los casos de Oscar Cuadrado Suárez y Gustavo Espitia, se ponen en entre dicho las condiciones de seguridad con que cuentan las víctimas para denunciar los crímenes de los paramilitares. Según las investigaciones de la fiscalía, Carmen Santana, como muchas otras víctimas del país, había denunciado hacía dos meses el asesinato en 1995 de su esposo Tulio Hernández<sup>5</sup>. Y en realidad no son sólo las víctimas quienes son nuevamente victimizadas por la violencia y la falta de garantías de seguridad: en menos de tres meses han sido asesinados también dos defensores de los paramilitares. En octubre del 2006 fue asesinado en Medellín Jesús Castiblanco, defensor del ex jefe 'para' del Magdalena Medio Ramón Isaza y en febrero de 2007 fue asesinado en Bogotá Víctor Chacón, representante de Miguel Ángel y Víctor Manuel Mejía Múnera, los 'Mellizos', jefes del bloque Vencedores de Arauca.

- La inseguridad de las víctimas y de los testigos también se puede explicar por la falta de recursos con los que cuentan la Fiscalía y la Policía. Incluso el Fiscal Mario Iguarán advirtió haber "*tenido casos en los que un solo testigo tiene 40 o 50 familiares que también hay que proteger. Y el presupuesto anual del programa no llega a los 5 mil millones*"<sup>6</sup>. Si bien el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con la Unidad Nacional de Fiscalía para Justicia y Paz, se encuentra en la tarea de diseñar un "plan de choque" basado en un Mapa de Riesgo de las víctimas que participan en el proceso de Justicia y Paz, es claro que esto tomará bastante tiempo e implica superar una barrera no sólo económica sino también de organización institucional.

- En cuanto al respaldo económico de las reparaciones las dificultades son cada vez mayores. A finales de enero, la revista *Semana* y el periódico *El País* publicaron unas declaraciones de Eduardo Pizarro -presidente de la CNRR- que se interpretaron como la intención de cargar, al presupuesto del Estado, los costos de la reparación de víctimas de los paramilitares. Según lo registró *El País*, el presidente de la CNRR explicó que "*probablemente los recursos que entreguen los paramilitares sean insuficientes y esto va a exigir*

un esfuerzo del presupuesto nacional, es decir que todos los colombianos aportemos a la política de reparación”<sup>7</sup>. El presidente Uribe afirmó ante la propuesta que no era “momento de hablar de nuevos impuestos. Apenas se está en el proceso de aplicación de la Ley. Y confío que, paralelo con la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, la Policía y la Fiscalía puedan adoptar unas medidas cautelares de interceptación de todos estos bienes que tienen que llevarse al Fondo de Reparación”<sup>8</sup>. En un comunicado la CNRR aclaró finalmente que la institución en ningún momento había propuesto “la creación de un impuesto para financiar el proceso de reparación en Colombia” y ratificó que, en el caso colombiano, “el componente económico o indemnizatorio de la reparación se basa en los bienes patrimoniales legales e ilegales de los grupos que se han desmovilizado y acogido a la Ley 975 de 2005 de justicia y Paz”<sup>9</sup>. Sin embargo, esta alternativa ha retomado cierta importancia en los últimos días. El 20 de mayo *El Tiempo* publicó declaraciones de Ana Teresa Bernal –comisionada de la CNRR– en las cuales, sin comprometer la posición de la CNRR, afirmó: “En Colombia hay impuestos para el sistema financiero, para la guerra... ¿Por qué no pensar en este tipo de contribuciones para quienes han sido agredidos?”<sup>10</sup>. También recordó que la CNRR había recomendado medidas de Estado y que eso podía implicar en determinado momento fórmulas como un impuesto para la educación o una pensión para las víctimas.

• Hoy en día, la propuesta del impuesto adquiere un nuevo significado pues la falta de recursos para la reparación en Colombia es un problema evidente. En efecto, ya se empieza a notar que para reparar a las víctimas y para sostener el sistema judicial del cual depende la reparación, la solvencia no es suficiente. La Fiscalía ha insistido en este tema. Por ejemplo, en febrero de este año la Unidad de Justicia y Paz tuvo que frenar la judicialización de muchos jefes y mandos medios de las AUC por no tener suficiente presupuesto para publicar los 500 edictos emplazatorios correspondientes<sup>11</sup>. La escasez general de recursos llevó al Fiscal General Mario Iguarán a pedir al Congreso de los Estados Unidos, durante una gira por ese país, apoyo económico para la implementación de la Ley de Justicia y Paz. El Ministro del Interior y de Justicia Carlos Holguín Sardi respondió al Fiscal que el Gobierno estaba dispuesto a adjudicar los recursos que fuesen necesarios para satisfacer las necesidades de la Fiscalía. Sin embargo, de manera sorpresiva, el artículo que destinaba recursos específicos para la reforma a la institución investigativa del Plan Nacional de Desarrollo que estaba por aprobarse, había desaparecido apenas días antes de la gira del Fiscal. Dentro de ese contexto, afirmó el Fiscal, “el

congreso tiene que ser serio si queremos conocer la verdad”<sup>12</sup>.

• El malentendido respecto al dinero destinado a la implementación del proceso de Justicia y Paz pone en evidencia dos cuestiones: la falta de previsión respecto a la dimensión del costo que es poner en marcha el proceso y todo su funcionamiento, y la falta de coordinación entre las instituciones. Actualmente tan sólo 21 fiscales investigan las 50.000 denuncias contra miembros de grupos armados presentadas ante las autoridades: “la Ley de Justicia y Paz no creó más fiscales y esto se nos desbordó”<sup>13</sup>, explicó el Fiscal. Citando cifras, Iguarán precisó que su institución necesitaría unos 80 millones de dólares para adelantar la enorme tarea que tiene por delante.

• No hay ningún país del mundo en el que la tarea de reparar haya sido absoluta y en el que todas las víctimas hayan sido reparadas proporcionalmente al daño que sufrieron<sup>15</sup>. Desde la aprobación de la Ley de Justicia y Paz, el Gobierno intentó bajar las expectativas de las víctimas a un nivel que consideró debería ser el realista. “Generar grandes expectativas es peligroso, no es bueno que la gente crea que la reparación será la solución a sus vidas porque eso quiebra al Estado. Hay que partir de lo posible y lo real”<sup>16</sup>, manifestó el vicepresidente Santos en 2005 a la revista *Semana*. Por su parte, Eduardo Pizarro advirtió al diario *El Tiempo* en dicho momento, que “no se puede pensar que va a haber recursos excepcionalmente altos para reparar a víctimas de un conflicto tan prolongado, pero vamos a hacer esfuerzos para que haya recursos (de esas tres fuentes) para reparar a un número importante. Muy probablemente el modelo argentino, de 120 mil dólares por cada familia víctima de la dictadura sea irreal para las familias colombianas. Pero muy probablemente el modelo chileno, de buscar que los hijos de las víctimas puedan ingresar a formación técnica en el Sena, a los colegios públicos, al Sisbén, que las viudas y viudos puedan tener una pensión, sea más creíble de acuerdo con los recursos que dispongamos”<sup>17</sup>.

• Hasta el momento los recursos no son suficientes. Después del asesinato de la líder de víctimas del desplazamiento forzado y de la Organización Popular de Vivienda (OPV), Yolanda Izquierdo, y en atención a la naturaleza de sus reivindicaciones<sup>18</sup>, el presidente Uribe ordenó a la Policía Judicial y a la Fiscalía que se decomisaran “los bienes que las personas juzgadas por la Ley de Justicia y Paz deben entregar para la reparación de las víctimas”<sup>19</sup>. La decisión pretendió, según lo explicó el mismo comunicado, “evitar que a través de testaferratos, contratos de diversa índole, invasiones y descuido administrativo, esos bienes desapare[cieran] y se

*dificult[ara] indemnizar a las víctimas*<sup>19</sup>.

- En cuanto a la "liquidez" de los paramilitares, el primer inventario sobre la fortuna de las AUC revela que éstas tienen invertido su dinero en joyerías, inversiones en bolsa, centros vacacionales, droguerías, minas de oro, empresas de transporte, concesionarios de carros, CDT's por 1.000 millones y más de 3 millones de hectáreas de tierra. Las autoridades han ido aplicando la extinción de dominio aunque éste no ha sido un tema fácil teniendo en cuenta el alto número de testaferratos que gira entorno a los bienes de los paramilitares. Aproximadamente 419 serían los bienes ya incautados a los "paras": 26 a "Gordolindo", 72 a Hernán Giraldo, 15 a "don Berna", 10 a Mancuso, 46 a ex miembros del bloque Centauros y otros 46 a ex integrantes del bloque Arauca, entre otros. Algunos, por su parte, ya han hecho entrega voluntaria -durante o luego de su desmovilización- de una parte de sus bienes y del dinero que serán la base inmediata de la reparación. Carlos Mario Jiménez, alias "Macaco", por ejemplo, entregó a la CNRR bienes valuados en cien mil millones de pesos<sup>20</sup>. Por su parte Ramón Isaza, uno de los ex jefes paramilitares más antiguos, ofreció en su versión libre la entrega de 1.500 millones de pesos en efectivo y de cinco fincas. A partir del 18 de mayo de 2007, la Fiscalía hizo entrega de los primeros bienes de los desmovilizados que ingresarán al Fondo de Reparaciones a Víctimas administrado por Acción Social. Los primeros bienes parte del Fondo son los del ex jefe paramilitar Manuel de Jesús Pirabán, alias Jorge Pirata, desmovilizado hace más de un año en el corregimiento de Casibare (Meta).
- Esta complejidad en materia de recursos y en el manejo de la política de reparaciones se ve con más claridad en un país como Colombia, donde la *transición* debe concebirse tan cuidadosamente como un trabajo de relojería. Determinar el inicio y el final del conflicto es prácticamente imposible pues apenas se ha negociado la desmovilización colectiva con uno de los múltiples grupos armados del país. ¿Qué pasa entonces con las víctimas de las FARC y del ELN, entre otras? ¿Quiénes conforman y qué tan grande es el universo total de víctimas del conflicto armado en Colombia? ¿Cuál es la cantidad de recursos necesarios para repararlas, si el universo sigue creciendo diariamente? La coyuntura actual que busca determinar la alternativa del tipo de programa de reparaciones más adecuado para Colombia, puede ser aprovechada como un momento de presión política para lograr nuevamente un equilibrio entre justicia y paz, pues el que se consiguió con la Ley 975 de 2005 parece no satisfacer a un amplio sector de víctimas y de población civil.

## La cara judicial de las reparaciones

El programa judicial de reparaciones que se consignó en la Ley de Justicia y Paz estableció que la reparación contiene las acciones que buscan restituir<sup>21</sup>, indemnizar<sup>22</sup>, rehabilitar<sup>23</sup> y satisfacer<sup>24</sup> a las víctimas, así como garantizar la no repetición<sup>25</sup> de las conductas cometidas por los grupos armados. En otras palabras, la reparación puede definirse como un conjunto de medidas que tienden a disminuir los efectos de las violaciones a los derechos humanos en las víctimas, no sólo a nivel económico sino de forma integral. Igualmente la Ley incluyó el concepto de reparación simbólica, tendiente a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de lo sucedido, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. La reparación colectiva, por su parte, se incorporó en la Ley como la "*reconstrucción sico-social de las poblaciones afectadas por la violencia*"<sup>26</sup>.

Si bien este amplio abanico de posibilidades de reparación obedece a los estándares internacionales de derechos humanos, es claro que una de las premisas para la aplicación de las políticas de reparación, es que ésta nunca llegará a ser absolutamente perfecta. Esto es aún más previsible en la vía judicial en donde las condiciones desiguales de acceso son un punto de partida que dificulta la reparación de las víctimas. Y este es apenas uno de los tantos problemas que enfrenta una vía judicial de reparaciones en Colombia: las víctimas muchas veces terminan excluidas frente al sofisticado tecnicismo legal y frente a las altas condiciones probatorias necesarias para investigar un caso de violación a los derechos humanos. En efecto, para condenar a prisión a un individuo, la alta carga probatoria corresponde a quien lo denuncia (Fiscalía y víctimas), pues de lo contrario, fácilmente cualquier individuo podría ir a la cárcel sin garantía al debido proceso. Así, entre algunas de las exigencias que impone la Ley a las víctimas para participar en las investigaciones, se encuentra el deber de acreditar previamente esa condición (de víctima) ante el fiscal Delegado de la Unidad de Justicia y Paz. En esta acreditación, que debe ser personal, se debe demostrar el daño sufrido lo que puede realizarse, entre otras formas, presentando copia de la denuncia, de la apertura de la investigación, certificación que demuestre la vecindad o la residencia respecto del lugar y tiempo en que, presuntamente, ocurrieron los hechos, y certificación que demuestre el parentesco con la víctima<sup>27</sup>.

El alto nivel de exigencia a nivel probatorio es una carga muy pesada para una víctima que difícilmente

podrá lograr este procedimiento largo y complejo por su propia cuenta. ¿Y si no logra demostrar su condición de víctima y el daño sufrido? Los criterios de la CNRR publicados recientemente buscan precisamente remediar este inconveniente. Las propuestas concretas de flexibilización de la carga probatoria toman como base una interpretación más favorable para la víctima. Si los Magistrados de Justicia y Paz adoptan estos criterios, es posible que logren superar uno de los mayores obstáculos de la transición judicial: la excesiva carga probatoria para la víctima. Sin llegar a violentar los derechos de los procesados, el equilibrio es fundamental pues de ello depende la legitimidad de un Estado social de derecho como el colombiano.

Como en todo proceso judicial, la asesoría de un abogado que conozca el funcionamiento del procedimiento resulta indispensable. La Fiscalía debe solicitar a la Defensoría del Pueblo la asignación de un defensor público para que represente a las víctimas en dado caso que éstas no cuenten con abogado<sup>28</sup>. La Defensoría cuenta con 1.360 defensores de oficio capacitados en temas de Justicia y Paz y creó recientemente<sup>29</sup> el Programa de Representación judicial para las Víctimas, que contempla los siguientes servicios: asesoría, representación judicial y extrajudicial e investigación criminal. (Ver *¿En qué va la Ley?*, No. 2) Sin embargo, según investigaciones recientes de la Fiscalía, *“con promesas de indemnizaciones millonarias e incluso de pensiones vitalicias, algunos abogados estarían estafando a las víctimas de los grupos paramilitares, a quienes piden entre 30 mil y 100 mil pesos por ‘asesoría’ para llenar memoriales en los que, con base en la Ley de Justicia y Paz, se exige al Estado que los ‘repare’ económicamente por los daños y pérdidas sufridas”*<sup>30</sup>.

Así, aunque el sistema judicial colombiano puede verse con frecuencia como un sistema precario -tanto por las influencias de una guerra prolongada<sup>31</sup>, como por las diferentes crisis de institucionalidad y de diseño que ha sufrido históricamente-, es también un sistema potencialmente robusto pues ha sido capaz de soportar precisamente un conflicto armado que parece nunca acabar, sin volverse definitivamente inoperante. Esto sin lugar a dudas pone a Colombia en un nivel distinto de otros países del mundo -Rwanda o la ex -Yugoslavia por ejemplo, donde fueron adoptados tribunales penales internacionales *ad hoc*- cuyo débil sistema judicial vio sus bases colapsar. En 2005, el entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, Isaac Nader, comentó este tema en una entrevista de la revista *Semana* así: *“La Corte, en sentido estricto, lo que quiere mostrar es que en Colombia no se*

*nombran jueces ad hoc para un caso determinado, sino que hay una estructura judicial que es capaz de juzgar claramente los hechos irregulares que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos”*<sup>32</sup>.

### La cara administrativa de la reparación

La Ley de Justicia y Paz, como toda norma jurídica expedida por un órgano colectivo, es producto de forcejeos y negociaciones políticas. Su expedición no suspende totalmente el debate político sobre el temareguladonilaconfrontacióndeinterpretaciones que quieren influir en el ámbito de su aplicación o el replanteamiento de las decisiones. Prueba de esto es la propuesta de algunas organizaciones, incluida la misma CNRR, de crear un programa administrativo de reparaciones, como complemento adicional de la reparación judicial de las víctimas. Esta iniciativa no sólo cuestiona abiertamente, -aún antes de su aplicación- la efectividad de las reparaciones judiciales, sino que también pone sobre la mesa una posible desconfianza de las víctimas hacia la efectividad de las instituciones que aplican la Ley de Justicia y Paz, a la hora de proporcionarles una reparación justa. Así, a pesar de que la Ley contiene los estándares internacionales de reparación, hay un llamado de estos sectores a que el Estado responda inexcusablemente y de primera mano con su patrimonio ante las necesidades de las víctimas. Porque aunque ésta no necesariamente sea la intención, definitivamente es una de las consecuencias de proponer un programa administrativo de reparaciones.

Sin embargo, aunque parecería innovadora como propuesta, es pertinente aclarar que actualmente ya existen programas -aunque aislados- de asistencia administrativa para víctimas del conflicto armado. La legislación colombiana contiene algunas leyes para asistir económica y socialmente a las víctimas de distintos delitos dentro del marco del conflicto<sup>33</sup>: el secuestro, las minas anti-personales<sup>34</sup>, la muerte durante combate de miembros de las Fuerzas Militares<sup>35</sup>, las masacres, el desplazamiento y los atentados terroristas<sup>36</sup>, entre otros. Estas rutas de reparación constituyen medidas que, al parecer, no se les ha prestado suficiente atención. El Alto Comisionado para la Paz explicó en su momento que *“cuando algunos hablan de reparación a las víctimas olvidan que ya en Colombia existe una política gubernamental de reparación. A través de la Red de Solidaridad Social se da atención a los desplazados, se da un subsidio a los familiares de las víctimas del terrorismo y se reconstruyen pueblos destruidos por la acción de los grupos armados ilegales. Estas son medidas actuales y eficaces de reparación, que deben ser tenidas en*

*cuenta a la hora de poner en marcha las nuevas acciones de reparación consignadas en la ley de Justicia y Paz*<sup>37</sup>.

No obstante, resulta importante tener en cuenta que algunos de los componentes de estos programas ya en marcha representan una cuota de la reparación integral que deben recibir las víctimas del conflicto. Por ejemplo, en el caso del desplazamiento forzado, retornar a la víctima a su lugar de origen en condiciones de seguridad, puede ser una de estas “cuotas” de reparación integral. Pero lo que no hay que confundir es que esta cuota sea la única reparación adecuada que se busque, y, en ese sentido, equipararla a la reparación integral.

Estos programas administrativos, motivan una pregunta pertinente: ¿se asiste o se repara? Si bien los sistemas administrativos otorgan al ciudadano afectado un monto de dinero, y una asistencia social en materia de salud y vivienda<sup>38</sup>, esta asignación difícilmente puede asimilarse a una reparación integral como elemento de *justicia transicional*. En efecto, estas asignaciones económicas no incluyen la investigación y el juzgamiento a los responsables de los hechos, ni tampoco elementos de verdad y reconciliación. En los programas administrativos la investigación y el juzgamiento se lleva a cabo de manera separada por parte de los fiscales y jueces ordinarios de la República y no en el mismo “paquete” de lo que constituye la reparación administrativa. La consecuencia es que la investigación queda puesta de lado junto con otros procesos ordinarios que pocas veces se esclarecen y, por consiguiente, los hechos atroces se siguen repitiendo.

Por otro lado, vale la pena señalar que dentro de la misma Ley de Justicia y Paz, ya existen elementos que se acercan más a un programa administrativo y no a uno judicial de reparaciones. ¿Cuáles son algunos de estos elementos? Primero, la intervención de la CNRR –ente gubernamental- a través de sus recomendaciones sobre los criterios de reparación integral y proporcionalidad restaurativa, dirigidos principalmente a los Magistrados de Justicia y Paz, pero también a las víctimas y a la sociedad en general. Estas recomendaciones tienen como fin facilitar su labor de juzgamiento de los delitos atroces que deberán enfrentar los Magistrados. Aunque se entiende como una iniciativa que pretende armonizar únicamente los criterios de los jueces con aquellos desarrollados a nivel internacional, y con los consignados en los estándares internacionales de justicia transicional, estas recomendaciones denotan

también un interés del gobierno de intervenir en sus decisiones judiciales<sup>39</sup>. Esto con el fin de flexibilizar los estándares legales de juzgamiento e introducir los condicionamientos propios de un proceso político como el actual dentro de la lógica judicial. Adicionalmente, las recomendaciones de la CNRR parecen dirigir su atención a cambiar el rumbo de la política de reparaciones a un programa que contenga claramente un énfasis más administrativo<sup>40</sup>. Esto supone que la lógica de las reparaciones cambie: el énfasis no estaría sólo en los victimarios como responsables de la reparación, condición inicialmente impulsada por el gobierno y posteriormente legitimada por el Congreso y la Corte Constitucional<sup>41</sup>, pero que empieza a cambiar de rumbo a partir de las recomendaciones de la CNRR y de las acciones concretas de las organizaciones de víctimas en este sentido.

Otra de las “piezas” acordes a una reparación administrativa es la implementación del Programa Institucional de Reparación Colectiva por parte del gobierno, de nuevo con base en las recomendaciones de la CNRR<sup>42</sup>. Dicho programa está dirigido a reparar los daños sufridos por sujetos colectivos como lo son las comunidades campesinas, indígenas, afro-colombianas, etc. En palabras de la CNRR: *“El programa institucional de reparación colectiva distribuirá distintos tipos de beneficios. Por iniciativa y/o en concertación con el sujeto colectivo víctima, el programa podría incluir, por ejemplo, la construcción o ampliación de servicios públicos, la recuperación y reconstrucción de la infraestructura productiva, la creación de un fondo comunitario para el desarrollo de actividades de la comunidad u organización, la financiación de obras o actividades que las comunidades hayan definido en su plan o programa de desarrollo comunitario, la adopción de mecanismos para la preservación de la memoria y la recuperación de la dignidad de las víctimas, entre otros”*.

Este modelo de reparación colectiva corresponde, tal y como lo menciona la CNRR en sus *Definiciones Estratégicas*, a un programa administrativo y no judicial de reparación.

### ¿Cara o revés?

Aunque la Ley 975 de 2005 estableció explícitamente el camino judicial como aquel a través del cual se debe reparar el sufrimiento de cada una de las víctimas, el texto no cierra la puerta a la reparación administrativa como un camino posible para las víctimas. En un sentido amplio, el *programa judicial* parte de la existencia de un proceso penal a través del cual un juez o magistrado juzga al responsable

del delito cometido, impone una pena y a través de la sentencia, establece un deber concreto de reparar a la víctima. Este camino de reparación judicial es por lo tanto posterior a un proceso probatorio en el cual el juez puede decidir que el denunciado es o no culpable dependiendo de lo que se pruebe durante el proceso. Por su parte, el *programa de reparación administrativa* es elaborado y puesto en práctica directamente por el gobierno a través de tarifas de reparación para cada tipo de delito y violación específica. Esta reparación no exige un “proceso” judicial, sino un “trámite” puramente administrativo. Esta disyuntiva de programas de reparación se presenta ahora bajo la comprensión de las implicaciones que tiene en la práctica una vía judicial como la creada por la Ley de Justicia y Paz. Esto nos devuelve a las discusiones políticas que, en principio, debieron resolverse en los debates previos a la expedición de la Ley.

Esta confusión que se presenta frente a la efectividad del programa de reparación en marcha es problemática por dos razones: primero, porque puede prestarse para la improvisación que han padecido ciertas políticas públicas del Estado colombiano. En medio de una coyuntura de otorgar reparaciones a cientos de víctimas y de seguir en marcha con los procesos en contra de desmovilizados, la improvisación puede resultar particularmente grave. Segundo, no tener claro el panorama de reparaciones puede aprovecharse para que posiciones demasiado radicales al respecto se consoliden. En efecto, es necesario que se delimiten adecuadamente las expectativas de quienes propenden por una reparación perfecta y absoluta, que resulta -en Colombia y en cualquier país del mundo- imposible.

Sin embargo, queda todavía la pregunta de si es la reparación administrativa la respuesta al desborde judicial. En esencia, puede llegar a serlo siempre y cuando ambas salidas se articulen adecuadamente pues la variedad de opciones puede terminar sobrecargando a las víctimas. Que se fragmente la reparación institucionalmente parece no tener problemas a nivel teórico, pero sí para las víctimas, quienes se ven obligadas a ir de institución en institución reclamando las piezas que conforman la llamada “reparación integral”, es decir, la satisfacción completa de sus derechos.

En este sentido, es crucial la articulación entre el trabajo realizado por Acción Social en materia de asistencia y reparación a las víctimas – a través del Fondo de Reparaciones- y aquel realizado por los Magistrados de Justicia y Paz al otorgar la reparación y el monto de la indemnización como resultado del proceso. ¿Cómo evitar que haya doble reparación

por un mismo hecho? ¿Habrá desigualdad en la reparación recibida por aquellas víctimas que acudan al programa judicial y aquellas que acudan a la reparación administrativa? ¿Podrán acudir las víctimas a ambos programas? Cualquiera que sea la respuesta a cada una de estas preguntas, la aplicación del sistema de reparación tendrá que ser muy riguroso, especialmente en la coordinación entre la CNRR, los Magistrados de Justicia y Paz y Acción Social –que, además de administrar el Fondo de Reparaciones, se encarga del Registro Nacional de Víctimas que pretende unificar los datos de las víctimas en Colombia-. Un trabajo armónico entre las instituciones es indispensable para el bienestar de las víctimas.

Aunque la actual tendencia sea acudir a un programa administrativo de reparaciones, es importante tener en cuenta que las razones y las consecuencias políticas de haber escogido una vía judicial de reparaciones son significativas y no pueden olvidarse tan pronto. Al ser los victimarios juzgados y condenados penal y civilmente a reparar con su propio patrimonio a las víctimas del conflicto, la responsabilidad de los hechos recae directamente sobre ellos. De ser el Estado el que repara a las víctimas con su patrimonio público –como sucede en un programa administrativo de reparaciones- sería éste quien asumiría el costo de las mismas. Asumir esta carga frente a la desmovilización de los paramilitares no ha sido la política del gobierno Uribe a nivel interno, pues si bien el Estado ha construido un proceso de paz y una legislación transicional, la intención ha sido que los victimarios sean quienes respondan penal y económicamente a las víctimas. Esta decisión, como se mencionó anteriormente fue avalada por la Corte Constitucional, que en su sentencia afirmó: *“En este caso se estaría produciendo una especie de amnistía de la responsabilidad civil, responsabilidad que estarían asumiendo, a través de los impuestos, los ciudadanos y ciudadanas de bien que no han causado daño alguno y que, por el contrario, han sido víctimas del proceso macrocriminal que se afronta. La Corte no desconoce que frente al tipo de delitos de que trata la ley demandada parece necesario que los recursos públicos concurren a la reparación, pero esto solo de forma subsidiaria. Esto no obsta, como ya se mencionó, para que el legislador pueda modular, de manera razonable y proporcionada a las circunstancias de cada caso, esta responsabilidad”*<sup>43</sup>.

No hay que olvidar tampoco que en el 2009 se activa la facultad de la Corte Penal Internacional (CPI) para juzgar individuos colombianos que hubieren cometido delitos de lesa humanidad. De no ser juzgados en Colombia, los desmovilizados

de las autodefensas o los miembros de la guerrilla, podrían ser juzgados por esta institución si ésta lo considera necesario. Al momento de discutir el proyecto de Ley de Justicia y Paz, se sintió este tipo de presión internacional por varios frentes: “La primera fue una comunicación enviada la Cancillería colombiana por el Alto Comisionado para las Naciones Unidas y el fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI), Luis Moreno Ocampo, en la que en esencia dice que el proyecto de juzgamiento a los ‘paras’, desconoce los estándares internacionales en materia de derechos humanos firmados por Colombia”, indicó el entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia. Agregó que a la Corte Suprema le “preocupaba que teniendo Colombia una rama judicial como la que tiene venga un fiscal de la Corte Penal Internacional a investigar por qué nosotros no estamos investigando”<sup>44</sup>. Las condiciones de la reparación y del juzgamiento de los desmovilizados han cambiado mucho desde el momento en que se dieron estos pronunciamientos, pero la obligación internacional del Estado de dar una respuesta satisfactoria a las víctimas sigue vigente. Las buenas intenciones que se reflejan actualmente en la legislación deben aplicarse adecuadamente, pues de lo contrario, el Estado, y los miembros de los grupos armados, podrían ser llamados a rendir cuentas ante tribunales internacionales de justicia<sup>45</sup>.

Es importante reconocer entonces que el Estado colombiano puede llevar a cabo un programa de reparaciones si se toman las medidas adecuadas en el momento preciso. Como lo explicó en su momento Pablo de Greiff, “aun cuando el tema de las reparaciones es particularmente complejo, por varias razones es, sin embargo, uno en el que efectivamente se puede hacer mucho”<sup>46</sup>. Colombia conserva una tradición institucional democrática que puede utilizarse para apoyar la transición a la paz. En este sentido, podría pensarse que las instituciones que creó la Ley de Justicia y Paz para aplicar los contenidos de la reparación podrían encaminarse a consolidar el sistema institucional más que a debilitarlo. Es claro que estas entidades enfrentan actualmente muchos retos y complicaciones y que asumirán muchos más a lo largo del proceso. Sin embargo, también este es el momento en el que se puede hacer algo frente a las limitaciones que presenta el sistema judicial. Aunque éste promueve otras medidas integrales de reparación como la verdad y la no repetición, es posible pensar que articulado con las posibilidades de mayor eficacia en la distribución de pagos que ofrece un sistema administrativo de reparaciones, más que convertirse en un revés para el sistema estatal y para la consolidación de la paz, podrían

convertirse en la cara de oportunidades más convenientes para la situación colombiana, y sobretodo, para las víctimas de este país.

---

#### \*Notes

\* La Unidad de Análisis está también integrada por: Gersón Arias, Román D. Ortiz y Juan Carlos Palou.

1 Debe entenderse la reparación como un conjunto de medidas que tienden a disminuir los efectos de las violaciones a los derechos humanos de los individuos. La reparación no es sólo económica, sus componentes varían dependiendo del caso en concreto pero entre éstos se encuentran la indemnización monetaria, la rehabilitación (médica y social), la medidas de satisfacción (disculpas públicas, difusión masiva de la verdad sobre los hechos materia del proceso, homenajes oficiales a las víctimas, etc.) y las garantías de no repetición (reformas institucionales, cambios de legislación no acorde a los estándares internacionales –por ejemplo las Leyes de Auto amnistía para quienes cometen delitos de lesa humanidad- desmantelamientos de grupos paraestatales, etc.).

2 Colombia ratificó el Estatuto de Roma que da nacimiento a la Corte Penal Internacional en 2002 estableciendo como cláusula que la jurisdicción de dicha Corte Internacional iniciaría solamente respecto de los individuos colombianos en 2009 y no antes.

3 “Terminada segunda fase de versión libre de el Loro en Barranquilla”, Fiscalía General de la Nación, 12 de febrero de 2007.

4 “Justicia y Paz nos desbordó”: Fiscal en: El Tiempo, 29 de abril de 2007.

5 “Cuarta víctima asesinada, ahora en Antioquia”, Semana, 8 de febrero de 2007.

6 Op.cit. “Justicia y Paz nos desbordó”: Fiscal.

7 “Con impuestos, se pagaría la reparación a las víctimas de ‘paras’”, El país, enero 30 de 2007.

8 “Declaraciones del presidente Uribe a caracol radio”, SNE, enero 30 de 2007.

9 Comunicado, CNRR, enero 31 de 2007.

10 “Debemos pensar en un impuesto para reparar”, dice Ana Teresa Bernal, El Tiempo, mayo 20 de 2007.

11 “Frenados cientos de procesos contra ex ‘paras’ por falta de dinero para pagar edictos”, El Tiempo, febrero 25 de 2007.

12 Op.cit. “Justicia y Paz nos desbordó”: Fiscal.

13 Op.cit. “Justicia y Paz nos desbordó”: Fiscal.

14 Op.cit. “Justicia y Paz nos desbordó”: Fiscal.

15 De Greiff, Pablo. “Elementos de un programa de reparaciones”. En: Justicia, Verdad y reparación en medio del conflicto. Cuadernos del Conflicto. Fundación Ideas para la Paz.

16 “En pañales”, Semana.com, septiembre de 2005. Entrevista de Juanita León, editora de Semana.com al vicepresidente Francisco Santos sobre la comisión de reparación.

17 “Eduardo Pizarro dice que no debe haber falsas expectativas con el tema de la reparación”, El Tiempo, octubre 3 de 2005.

18 Izquierdo lideraba actualmente el proceso de recuperación de tierras de más de mil campesinos que fueron desplazados por los grupos de autodefensas en los municipios del alto Sinú.

19 Comunicado No. 017, SNE, febrero 1 de 2007.

20 Estos bienes en principio serían utilizados en la reparación de víctimas en Bolívar, Caldas, Risaralda, Santander, Caquetá, Nariño, Magdalena, Putumayo, Cauca y Quindío, lugares de influencia del bloque paramilitar que lideraba.



21 Restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito.

22 La indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito.

23 La rehabilitación consiste en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito.

24 La satisfacción o compensación moral consiste en realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

25 Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

26 Ley 975 de 2005, artículo 8.

27 Decreto 315 de 2007

28 “Reglas para participación procesal de víctimas de ‘paras’”, El Nuevo Siglo, 9 de febrero de 2007

29 Resolución No. 1113 de 2007.

30 “Casos de juristas que buscan lucrarse con ley de justicia y paz”; “Abogados estarían ‘tumbando’ a víctimas de los ‘paras’”, El Nuevo Siglo, 17 de octubre de 2006.

31 García Villegas, Mauricio y Uprimny, Rodrigo. “Sistema judicial y conflicto armado en Colombia”. ¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia. Bogotá: Norma, 2006.

32 “Los paramilitares deben ser procesados por la justicia ordinaria, dice la Corte Suprema de Justicia”, El Tiempo, mayo 6 de 2005.

33 Estas leyes fueron creadas antes de la actual Ley de Justicia y Paz.

34 Una serie de leyes y decretos regulan la asistencia que brinda el Estado a las víctimas de minas anti-personales -también denominadas víctimas de MAP Y MUSE-, en términos de medidas para garantizar su cuidado, su rehabilitación y, principalmente, su reintegración social y económica.

35 Los miembros de las Fuerzas Militares secuestrados por los grupos armados insurgentes tienen derecho a una indemnización consistente en un reconocimiento salarial o un asenso cuyo monto o entidad están especificados en la ley. Por su parte, los parientes de personas fallecidas durante la prestación del servicio militar obligatorio tienen derecho, entre otros beneficios, a la adjudicación de una pensión vitalicia, también determinada en concreto a nivel legal.

36 Para efectos de la ejecución de los recursos de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), se entenderán como eventos o acciones terroristas los que se susciten en el marco del conflicto armado interno, que afecten a la población civil y que se relacionen con atentados terroristas, combates, ataques a municipios y masacres. Salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud.

37 “Reparar a las víctimas”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Marzo 11 de 2005.

38 En el marco de estas leyes las víctimas (Se consideran víctimas de la violencia política aquellas personas de la población civil que sufran: perjuicios en su vida, 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, los desplazados en los términos del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades) reciben, en desarrollo del principio de solidaridad social y dado el daño especial sufrido, asistencia humanitaria, es decir, la ayuda necesaria para sufragar lo necesario para satisfacer los derechos constitucionales menoscabados. Acción

Social, -en ese entonces la Red de Solidaridad Social- es la encargada de prestar la asistencia mencionada, haciendo la salvedad de que la solicitud debe ser presentada dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho. La asistencia se centra en garantizar el acceso privilegiado a servicios de salud, créditos financieros y pensiones de invalidez.

39 Cuyos comisionados en la CNRR son mayoría, incluyendo a su presidente, Eduardo Pizarro, representante del Vice-Presidente Francisco Santos en la Comisión. .

40 “La decisión de la CNRR de presentarle al país un Programa Nacional de Reparaciones que eventualmente se convierta en Política de Estado, está fundamentada en la experiencia internacional que muestra que los instrumentos y mecanismos del derecho internacional y del derecho interno no están concebidos ni configurados para lidiar con un patrón masivo o sistemático de violaciones, sino a violaciones individuales, por lo que normalmente el aparato judicial se ve desbordado. Asimismo la formulación de un Programa Nacional de Reparaciones se justifica porque Colombia necesita aliviar el sufrimiento que el conflicto le ha causado a las víctimas y porque para reconstruir el tejido social del país se necesita reparar los daños cometidos como condición de garantía de no repetición. El Programa Nacional de Reparaciones se justifica también por razones de racionalidad económica, ya que si bien dichos programas tienen una cobertura amplia, la combinación de medidas simbólicas y materiales, individuales y colectivas, permite establecer montos de compensación significativamente menores en comparación con los establecidos por las cortes internacionales para los casos individuales”. Ver: Definiciones Estratégicas, CNRR. Septiembre de 2006. Disponibles en: [www.cnrr.org.co](http://www.cnrr.org.co)

41 En su sentencia C-370 de 2006.

42 En la Ley de Justicia y Paz en el artículo 49.

43 Sentencia C-370 de 2006. Aparte 6.2.4.1.13.

44 Cuando el miembro del grupo armado es juzgado y condenado penalmente a nivel nacional, no puede ser condenado a nivel internacional por los mismos hechos. Esto obedece a un principio penal universal que establece que nadie podrá ser juzgado dos veces por los mismos hechos: principio de non bis in idem.

45 Op. Cit. “De Greiff, Pablo. “Elementos de un programa de reparaciones”. En: Justicia, Verdad y reparación en medio del conflicto”.

46 En los 8 casos juzgados a nivel internacional ante la Corte IDH, Colombia como Estado ha sido condenada y declarada responsable a nivel internacional.