

La reforma a la Ley de Víctimas, Ley 1448 de 2011, es un compromiso incumplido del punto 5 “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”, del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Obligación que debió efectuarse desde el año 2017, en el marco de los cambios legales que se dieron bajo la figura del mecanismo excepcional del Fast Track, que permitió reducir a la mitad los tiempos para tramitar las reformas legales y constitucionales para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Compromiso de reforma que, 6 años después, aún sigue pendiente, y que hoy exige armonizarse, además, con la política de Estado de la Paz Total (Ley 7222 de 2022).

Específicamente, en el subpunto 5.1.3.7 del Acuerdo Final de Paz se pactó realizar modificaciones a la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, para armonizar la reparación integral con el Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, persiguiendo particularmente unos objetivos específicos que hoy deben leerse a la luz de la Paz Total que, como política de Estado, es la encargada de dar coherencia a una dispersión de procesos de paz, instituciones y marcos para la reconciliación nacional.

Dichos compromisos son:

1. Ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno en Colombia.

Ampliar significa hacer más extenso, en este caso, cobijar a más personas, colectivos y “territorios” bajo el reconocimiento de “víctimas del conflicto armado” para el cumplimiento de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Dicha ampliación debería ir dirigida en siete sentidos:

i) Ampliación en el período en el cual se reconocen a las víctimas, el cual debe separarse del período en el cual adquieren derechos a ciertas medidas para su reparación integral. Es decir, ampliación en el sentido más extenso posible para las víctimas que, individual o colectivamente, deben ser reconocidas para efectos de la verdad y la memoria histórica, y

para cerrar ciclos de violencia y contribuir efectivamente a la reconciliación. Dicho reconocimiento debe obedecer a factores diferenciales que identifican, por ejemplo, a ciertos grupos étnicos, donde estas comunidades destacan el hilo histórico de victimización, desde la construcción de su memoria colectiva, con la conquista de América hasta nuestros días.

ii) Claridad frente al período en el cual se reconocen ciertas medidas de reparación administrativa o se priorizan ciertos derechos sociales, en este caso el primero de enero de 1985, que fue la fecha estipulada por la Ley 1448, donde deben enumerarse taxativamente las medidas que se reconocen, y dejar claro que ese reconocimiento de derechos no excluye el reconocimiento histórico como víctimas, con lo cual dicha fecha puede mantenerse y armonizarse con los ejercicios de verdad histórica y memoria colectiva de las víctimas, con los actos de conmemoración y peticiones de perdón, como la ofrecida a los indígenas Huitotos, el 12 de octubre de 2012, por el entonces Presidente Juan Manuel Santos, quien en nombre del Estado pidió perdón a las comunidades indígenas de la cuenca amazónica por permitir la masacre que cobró la vida de más de 80.000 indígenas, que fueron víctimas de la empresa cauchera del peruano Julio César Arana hace más de un siglo.

iii) La excepción al reconocimiento de las medidas de reparación integral a tan solo los casos ocurridos a partir de 1985, y su ampliación respecto a casos judiciales donde la Jurisdicción Especial para la Paz, JEP, acredite como víctimas a personas que sufrieron por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, o graves violaciones al DIH o los derechos humanos en hechos ocurridos antes de 1985. Excepción que armonizaría el proceso integral de verdad y justicia iniciado por la JEP, con el de reparación y no repetición que debe asumir el Sistema Nacional de Atención y reparación Integral a las Víctimas, SNARIV, y cuya cabeza es la Unidad para las Víctimas. Excepción que se hace necesaria para poder cumplir el mandato constitucional de la INTEGRALIDAD de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

iv) Ampliación del reconocimiento como víctimas a personas que pertenecieron a grupos alzados en armas y que sufrieron graves violaciones a sus derechos humanos o infracciones al DIH, así como el fortalecimiento de las medidas de reparación integral a víctimas

miembros de la fuerza pública. Para los miembros de grupos armados al margen de la ley se deberá desarrollar un programa especial y diferencial que armonice las medidas de reincorporación con las de reparación integral; y para los miembros de la fuerza pública se deberá crear un programa especial y diferencial que complemente y armonice el régimen especial de las fuerzas armadas con la reparación integral. En aras de fortalecer los procesos de reparación como mecanismos de reconciliación, se promoverán programas especiales donde confluyan víctimas que pertenecieron a grupos armados al margen de la Ley, con víctimas que pertenecieron a la fuerza pública, en el desarrollo, por ejemplo, de cooperativas u organizaciones con las cuales realizar un proyecto productivo o una alianza público popular.

v) La extensión del reconocimiento específico a otros hechos victimizantes dados con ocasión del conflicto armado como son la trata de personas en el marco del conflicto o el desplazamiento forzado transnacional, entre otros.

vi) La armonización del concepto de “víctima”, en personas y colectivos, al reconocimiento del territorio y la naturaleza como “víctimas” de la guerra en Colombia. Lo cual concilia el concepto de reparación occidental con las visiones de pueblos tradicionales que ven al territorio, o la “madre tierra”, como un sujeto de derechos independiente del ser humano, que sufre las consecuencias del conflicto armado y cuyas heridas es necesario sanar (reparar). Este concepto se encuentra contemporáneamente con tendencias jurídicas y políticas verdes, o eco-céntricas, que abogan por darle derechos a la naturaleza y a los seres vivos diferentes al hombre, rompiendo aún más con la visión antropocéntrica tradicional del derecho tradicional. Esta nueva mirada biocéntrica ya no tiene a la naturaleza como un simple recurso, como una cosa al servicio del ser humano, sino como un ecosistema vital, que puede y debe ser sujeto de derechos fundamentales, para ser protegido como un gran y complejo organismo vivo. Bajo esta lógica, la Corte Constitucional, en Sentencia T-622 de 2016 otorgó derechos a la cuenca del río Atrato, reconociéndola como una entidad viviente de la naturaleza, de la cual depende la supervivencia de múltiples organismos y especies, entre ellos, como uno más, el ser humano. Y en pronunciamientos judiciales de la JEP se ha avanzado también en este sentido de reconocer el territorio y la naturaleza como víctima de la

guerra. Esta nueva filosofía de los derechos humanos (más allá del hombre) se enmarca en la actual crisis ambiental, generada especialmente por el calentamiento global, y se convierte en un llamado urgente a construir modelos de desarrollo diferentes, conectados con las prácticas tradicionales de las comunidades campesinas y con el pensamiento mítico y cultural indígena y afro-descendiente. Concepción que adelanta el Plan de Desarrollo “Colombia Potencia de Vida” y que hace parte integral del concepto de seguridad humana que trajo la política de Estado de la Paz Total, cuando menciona en su artículo 2 de la Ley 2272 que: *la “seguridad humana” que es la que “consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.”* Luego, el mencionado artículo 2 de la Ley de Paz Total, responsabiliza al Estado frente a la realización efectiva de dicha seguridad humana y el logro de alcanzar la Paz Total, manifestando que: *“El Estado garantizará la seguridad humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial, las víctimas de la violencia. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad.”*

vii) Y por último, ampliación del reconocimiento como víctimas a quienes hayan sufrido graves violaciones a sus derechos humanos o infracciones al DIH, por grupos armados con quienes el Gobierno Nacional haya iniciado procesos de diálogo o sometimiento en el marco de la Paz Total. Con lo cual se legitiman dichos esfuerzos de paz y se armonizan los derechos de todas las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, condiciones esenciales para la construcción de la paz y la reconciliación en Colombia.

2) Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a las víctimas en el marco del fin del conflicto:

- i) Adecuar la política de atención y reparación a las víctimas a las realidades que trajo el Acuerdo Final de Paz de 2016, en especial a los derechos fundamentales a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, y a las exigencias de la política de Estado de la Paz Total.
 - ii) Fortalecer las medidas de reparación material de las víctimas con acciones integrales, pertinentes y efectivas, en el marco del Sistema Integral y los postulados de la Paz Total.
 - iii) Tener en cuenta los aportes de las víctimas resultantes del espacio amplio de participación de 2017, que en múltiples foros y espacios, a lo largo del país, plasmaron sus propuestas de forma presencial y virtual. Y proponer un nuevo espacio amplio de discusión para actualizar las políticas públicas a las nuevas realidades, teniendo presente el marco de cambios institucionales que trae la Paz Total, con lo cual se puedan realizar los ajustes necesarios para concretar procesos de reparación y restauración integral y efectiva.
3. Garantizar la articulación en la implementación del Acuerdo Final de Paz, teniendo en cuenta la centralidad de las víctimas, en todos los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del Acuerdo.

El Estado debe asegurar y brindar confianza, a las víctimas y la sociedad en su conjunto, de la integral y efectiva aplicación de los Acuerdos de Paz en el territorio y del desarrollo de la Paz Total. Para lo cual se hace necesario la debida articulación interinstitucional, en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y la coordinación armónica entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales, lo cual empieza con la armonización de los respectivos planes de desarrollo en el esfuerzo de alcanzar la Paz Total y la reconciliación.

Recordemos que, tanto el Sistema Integral como el SNARIV, deben conformar un conjunto de elementos que interactúan entre si para el logro del objetivo o propósito comun de reconocer y garantizar los derechos de las víctimas en la búsqueda de la Paz Total, y que deben sintonizarse en función de:

- i). Cumplir el mandato constitucional de dar una respuesta integral a las víctimas del conflicto en el cumplimiento de sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, los cuales no pueden abordarse de manera aislada y muchos menos con planes desarticulados en territorio y que no contengan el objetivo común de reparar integralmente a las víctimas para el logro de la paz total.
- ii). Dicha articulación exige que los planes institucionales tengan un enfoque territorial, étnico y de género, que correspondan a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto.
- iii) Que en dicha articulación debe realizarse en función del cumplimiento integral y territorial de los derechos fundamentales a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición en la búsqueda de la Paz Total. Para lo cual se hace necesario armonizar los planes institucionales de las nuevas instituciones que trajo el Acuerdo Final de Paz (La CEV, la JEP y la UBPD) para la materialización de los derechos a la verdad y la justicia de las víctimas, con las medidas de reparación integral y de no repetición, especialmente definidas en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley para la Atención y Reparación de Comunidades Étnicas de 2011 (4633 para víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, 4634 para víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano y 4635 para víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) y que deben ser asumidas, especialmente, por las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV, en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el nivel nacional y territorial.
- iv) Todas estas Instituciones y entidades encargadas de las medidas, tienen que tener una puntual participación, y definir coordinadamente unas atribuciones y un funcionamiento horizontal dentro del Sistema Integral-SNARIV, y deben establecerse unas competencias claras y definidas en el marco de aplicación de las políticas de verdad, justicia, reparación y no repetición y la búsqueda de la Paz Total. El gran desafío es no continuar con en el trabajo unilateral y aislado y, por el contrario, adquirir una lógica de conjunto, ya que, con acciones

solitarias o desconectadas de las entidades, no podremos hablar de un sistema garante de derechos para las víctimas. La concepción constitucional del Sistema como “Integral” define que todos sus componentes deben actuar no solo coordinadamente, como es lógico en cualquier sistema, sino que estos son interdependientes, esto es, que ninguno es más importante que otro, que ninguno puede desarrollarse aislado del otro, y mucho menos que, entre ellos, se dupliquen acciones o esfuerzos institucionales, ya que su accionar está regido bajo los mismos principios y los mismos fines.

v) El logro de acciones coherentes y eficaces en lo territorial, exige que en los planes institucionales se establezcan relaciones y vinculos permanentes para el cumplimiento de los derechos de las víctimas y la búsqueda de la Paz Total, en el marco del respeto por las funciones y competencias de cada institución o nivel de gobierno. Se hace necesario plasmar en los planes objetivos consensuados y vinculantes, e instrumentos comunes o compartidos para llevarlos a cabo con espacios institucionales para que sea posible la acción coordinada y conjunta.

vi) El acoplamiento de cada uno de los componentes del Sistema Integral se debe dar alrededor de tener al mismo sujeto de derechos: las víctimas del conflicto armado, y perseguir los mismos fines, la consolidación de la Paz Total y la reconciliación nacional, así como un núcleo de derechos indivisible: la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

vii) El Gobierno Nacional debe liderar, junto a las Instituciones del Sistema Integral, la construcción, coordinación, articulación y diseño de una política pública territorial que garantice la real aplicación material de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición y la búsqueda de la Paz Total en municipios, distritos y departamentos, en cabeza de los mandatarios locales y con la participación de las víctimas y la sociedad.

viii) En dicha articulación es clave la participación protagónica y fortalecida del Comité Ejecutivo Nacional, en cabeza del Presidente de la República y la Mesa Nacional de Víctimas, pero en especial de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, que son la máxima instancia de definición de las políticas públicas para las víctimas en los municipios, distritos y

departamentos, para diseñar y definir qué planes, programas y proyectos se pueden desarrollar en lo local, tal y como lo ordena la Ley 1448 de 2011 o Ley de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y que deben armonizarse con los Acuerdos de paz, el Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, con los postulados de la Paz Total y guardar coherencia con los respectivos planes territoriales de desarrollo y el Plan Nacional.

ix) Garantizar y fortalecer la participación de las víctimas y sus organizaciones en la concertación y construcción de los planes institucionales y territoriales, así como el seguimiento al cumplimiento de los mismos y el control efectivo de los recursos públicos invertidos, a través de procesos fuertes de veeduría ciudadana. Participación que además debe reconocerse como un derecho constitucional reforzado y en elemento sustancial para la consolidación de la Paz Total en los territorios.

4. Hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial, aprovechando las oportunidades y superando las dificultades en el marco del fin del conflicto y la Paz Total

Como lo ha expresado la Corte Constitucional en diferente jurisprudencia: el derecho a la reparación integral es un derecho “fundamental” y no puede ser limitado, negado o desconocido por razones de sostenibilidad o estabilidad fiscal, ya que esta sostenibilidad y estabilidad tan solo son criterios orientadores de las ramas del poder público para conseguir los fines del Estado Social de derecho. En este sentido deberán hacerse los ajustes necesarios para definir prioridades de inversión, financiar nuevos planes, garantizar el cumplimiento de las metas y demás exigencias que implica cumplir el Acuerdo Final y la materialización de la Paz Total en el territorio. Para tales efectos, las distintas autoridades deberán:

i) Garantizar los recursos para el cumplimiento de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición a las víctimas, en el marco del cumplimiento honesto del Acuerdo Final y de la Paz Total en los territorios.

ii) Buscar que la política de atención y reparación a las víctimas tenga mayor cobertura territorial en el marco de la aplicación del Acuerdo Final y la Paz Total y garantizar que cuente con los recursos necesarios.

iii) Deberá fortalecerse la participación e incidencia de las víctimas en la planeación, ejecución y control, por medio de veedurías ciudadanas, de los recursos públicos para el cumplimiento de sus derechos en el marco del Acuerdo Final y la Paz Total.

iv) Priorizar recursos y promover procesos de reparación integral de carácter colectivo, que cobijen al mayor número de víctimas, para lo cual se deberán desarrollar una serie de INCENTIVOS POSITIVOS para que las reparaciones administrativas individuales o los apoyos a proyectos productivos se puedan sumar al esfuerzo de desarrollar grandes proyectos colectivos de carácter reparador en el marco, por ejemplo, de las alianzas público populares, donde además puedan confluir en el marco de la reparación integral, la reincorporación y la reconciliación, las víctimas y los comparecientes.

5. Otras medidas en el marco del fin del conflicto y la paz total

Adicionalmente en el marco del fin del conflicto el Gobierno debe aportar al cumplimiento de las siguientes medidas:

i) Actualizar y terminar de construir, junto con las nuevas entidades del Sistema Integral, un mapa de victimización individual y colectivo que sirva de fuente de información e instrumento de reconocimiento y memoria de hechos cometidos con ocasión del conflicto armado que no estén dentro del universo de víctimas objeto de registro en el programa de reparación integral y que respondan a las nuevas realidades y exigencias de la Paz Total. Dicho mapa, debe ser complementado e integrado al mejor y mayor reconocimiento de las víctimas, así como incluir nuevos hechos victimizantes, incluir nuevos actores como los miembros de grupos armados que resultaron siendo victimizados e incluir en su dinámica a la naturaleza y el territorio como víctimas en el marco amplio de la Paz Total.

ii) Reconocer y reparar a las víctimas directas o indirectas de graves violaciones a los

derechos humanos o infracciones al DIH que también hayan sido combatientes, conciliando este reconcimimiento con las políticas de reincorporación, las cuales deben estar construidas como mecanismo de no repetición en el marco amplio de la Paz Total.

iii) Fortalecer las medidas de atención y reparación a miembro de la fuerza pública que haya sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o de infracciones al DIH, complementando desde la reparación integral las medidas del régimen especial de las fuerzas armadas.

iv) Fortalecer y ampliar todos los medios necesarios, nacionales y locales, para la financiación plena y efectiva de la política de atención y reparación integral a las víctimas, incluyendo el Fondo de Reparaciones, la ampliación de fuentes de financiación y los mecanismos de captación de recursos. Involucrar a la empresa privada y la sociedad en general, como parte de la reconciliación nacional, en procesos de reparación integral, material y simbólica, en el marco amplio de la Paz Total. De igual forma fortalecer las organizaciones de las víctimas para el ejercicio de veedurías ciudadanas sobre los recursos públicos.

v) Diseñar una gran estrategia, desde las diferentes instituciones del Gobierno Nacional y los gobiernos locales, de acompañamiento técnico y financiero a las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación, por medio de grandes proyectos reparadores y restaurativos de política pública para la Paz Total, donde se puedan involucrar además el sector privado y la cooperación internacional.

vi) Y por último, garantizar, en el marco del Acuerdo Final de Paz y la Paz Total, que los actores armados y quienes hayan participado en graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, reparen efectiva, material e integralmente a las víctimas.

Gabriel Bustamante Peña

Foto tomada de: International Center for Transitional Justice