

ANÁLISIS DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE REPARATION IN COLOMBIA CONSIDERING INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS JURISPRUDENCE

Por: Angélica Navarro Monterroza¹
Francisco Javier Díaz Pombo²
Natalie Fernández Mercado³

Recibido: 15 de febrero de 2018 – Aprobado: 5 de noviembre de 2018

RESUMEN

El presente artículo hace parte del proyecto titulado de la misma manera,⁴ el cual tiene por objeto analizar si la reparación administrativa en Colombia se encuentra conforme con los estándares de reparación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Específicamente, se identifican los estándares de reparación integral a la luz de la jurisprudencia de la citada Corte, se determina el concepto y alcance de la reparación administrativa en Colombia y finalmente se concreta el cumplimiento de los estándares en la reparación otorgada a 50 víctimas del conflicto armado, que fueron asistidas en el Consultorio Jurídico de Derecho y Desplazamiento de la Universidad de Cartagena.

Palabras Claves: Reparación administrativa, reparación integral, Corte Interamericana de Derechos Humanos, víctimas, justicia transicional y estándares.

ABSTRACT

This article is part of a research project, which aims to analyze whether the Administrative reparation in Colombia is consistent with the Inter-American Court on Human Rights standards of reparation. This article identifies the integral reparation standards in light of the jurisprudence of that court. It states the administrative reparation concept

¹ ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3603-5742> E-mail: anavarro@unicartagena.edu.co

² ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6809-876X> E-mail: fdiazp1@unicartagena.edu.co

³ ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2141-7169> E-mail: nfernandezabogada@hotmail.com

⁴ Proyecto realizado al interior del consultorio jurídico de Derecho y Desplazamiento por los autores. Línea DDHH, Justicia Transicional y Atención a Víctimas. Grupo de Investigación Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

and its extent in Colombia, and it finally presents an analysis of compliance with the standards in the reparation granted to 50 victims of the armed conflict, who were assisted in the Consultorio Jurídico de Desplazamiento Forzado de la Universidad de Cartagena.

Key Words: Administrative reparation, integral reparation, Inter-American Court of Human Rights, victims, transitional justice and standards.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se deriva de la investigación que tiene como objeto analizar los estándares fijados por la Corte IDH, sobre reparación en contraste con las reparaciones administrativas otorgadas en Colombia, a causa del conflicto armado, desarrolladas en la Ley 1448 del 2011.

Por tanto, esta investigación exploró dentro de una muestra poblacional conformada por 50 víctimas usuarias del Consultorio Jurídico de Derecho y Desplazamiento de la Universidad de Cartagena, las reparaciones administrativas otorgadas a las mismas, comparando si aquellas dieron cumplimiento a los criterios estándares de reparación que ha establecido jurisprudencia de la Corte IDH para este tipo de mecanismos transicionales.

Para desarrollar esta investigación, primeramente se identificaron los estándares que ha planteado la CIDH sobre la reparación integral, posteriormente se procedió a examinar la reparación en Colombia con el objeto de comparar los estándares indicados por la CIDH y la Ley 1448 de 2011, y por último se analiza la presencia de los estándares en la muestra poblacional del Consultorio Jurídico de Derecho y Desplazamiento de la Universidad de Cartagena

En orden a lo anterior, para el desarrollo de la investigación se utilizaron técnicas e instrumentos tales como *focus group*, entrevistas, revisión de información secundaria y revisión de jurisprudencia y doctrina, adicionalmente se diseñó una encuesta que fue aplicada a la muestra poblacional, a través de la cual se pudo conocer la percepción de las víctimas sobre el grado de materialización de su derecho a ser reparadas y realizar los análisis comparativos que ameritaba esta investigación.

Las víctimas con los instrumentos citados dieron a conocer sus vivencias, apreciaciones y sentires, lo cual fue fundamental para el desarrollo de este análisis, adicionalmente recibieron acompañamiento y asesoría acerca de las medidas de reparación que se le han otorgado en el marco de la Ley 1448 de 2011 y su correspondencia con los estándares de la CIDH, cabe señalar que los resultados de esta investigación son de gran utilidad para la realización de análisis posteriores sobre reparación en diferentes poblaciones y territorios afectados por el conflicto armado.

Resultados y discusión

La Corte IDH ha establecido que la reparación constituye uno de los principios fundamentales del

Derecho Internacional, (Fermín Ramírez contra Guatemala, 2005, pág. 62), por tanto, la misma debe ser integral atendiendo a los estándares de compensación, restitución, rehabilitación, garantías de no repetición y medidas de satisfacción.

En ese sentido, es un deber convencional del Estado, derivado del artículo 2 de la CIDH, que el ordenamiento jurídico colombiano se encuentre en consonancia con los estándares que ha establecido la jurisprudencia de la Corte IDH, lo que constituye la obligación de adoptar medidas de derecho interno para garantizar la efectividad a los derechos previstos en los tratados internacionales, debido a que la renuencia a esta le puede generar responsabilidad internacional. (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014).

Consecuentemente, se observa que en el ordenamiento jurídico interno se hacen presentes las referencias a las normas del Sistema Interamericano de Derechos humanos (SIDH) y se evidencia la inspiración en los evolutivos criterios de la Corte IDH, en la Ley 1448 de 2011, en legislaciones reglamentarias y los CONPES, con el objeto del desarrollo de una política pública integral sobre reparación administrativa que permita a las víctimas del conflicto armado restablecerse.

Ahora bien, no es discutible las bondades presentes en la normativa colombiana sobre reparación, sin embargo, como suele entrañar de una sociedad desestructurada y desigual, la implementación ha sido tardía, no pudiéndose ejecutar en debida forma las medidas propuestas por la Ley 1448 de 2011 y normativa que la complementa. Por lo anterior, las medidas de reparación tienden a ser ilusorias si las víctimas no logran acceder de manera pronta, oportuna y eficaz. Por este motivo, es clave encausar los graves problemas que se vislumbran en la no aplicación de todas las medidas de reparación integral, lo cual, impacta en la comunidad, generando la carencia material de medidas de compensación, restitución, rehabilitación, garantías de no repetición y satisfacción.

Por tanto, teniendo en cuenta la información secundaria revisada, las bases conceptuales y teóricas analizadas y la sistematización de la información extraída con el trabajo de campo, se partió de la premisa que la reparación administrativa que se otorga o está en curso de ser otorgada a la muestra seleccionada no está acorde a los estándares en la jurisprudencia de la Corte IDH, lo que se sustenta de conformidad con los siguientes hallazgos:

I. Estándares de la reparación integral fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La reparación según la jurisprudencia de la Corte IDH debe contener las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición y compensación.

La restitución o *restitutum in integrum*, es aquella medida que tiene por objeto restablecer, siempre que sea posible, la situación anterior a la violación a derechos humanos que una persona ha sufrido,

teniendo presente la imposibilidad de restablecer algunas violaciones, debido a su carácter de irreparable, de esa manera, cuando existan hechos violatorios que imposibiliten otorgar la medida de restitución como el homicidio y los delitos sexuales, se aplicará el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados (Caso 19 Comerciantes contra Colombia, 2004, pág.20).

Por su parte, la Corte IDH ha indicado que la compensación debe cumplir con los estándares de prontitud, es decir, que su reconocimiento y pago efectivo se produzcan en un tiempo razonable para la víctima. A su vez, debe ser justa lo que significa que dicha compensación contribuya en gran medida al restablecimiento de la dignidad y proyecto de vida de la víctima y finalmente la indemnización debe ser proporcional lo que consiste en que la suma reconocida a la víctima sea coherente con el daño ocasionado. (Salvador Chiriboga contra Ecuador, 2008, pág. 26)

Por otro lado, las medidas de satisfacción pretenden disminuir el dolor de víctima, teniendo como base la dignidad y la verdad, por ende, comprenden las siguientes medidas, “la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, disculpas públicas que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades, conmemoraciones y homenajes a las víctimas (...)”. (Sánchez, 2010, p. 673).

Respecto, a la rehabilitación, tiene por finalidad aminorar los perjuicios físicos y psíquicos de la víctima por medio de la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

De ese modo, la Corte IDH en el caso Campo Algodonero contra México proferido el 16 de Noviembre de 2009, estableció que el tratamiento debe prestarse por el tiempo que sea necesario e incluir el suministro de todos los medicamentos que eventualmente requieran. Así mismo, es necesario que la atención médica, psicológica o psiquiátrica sea gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas que se otorga ya sea a las víctimas o los familiares de las víctimas, si estos así lo desean, tal como la Corte IDH expresó en el caso 19, comerciantes contra Colombia (2014).

Finalmente, las garantías de no repetición tienen por objeto prevenir la ejecución de hechos violatorios a derechos humanos y aminorar perjuicios que impactan a la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, en períodos de transición, donde rigen los mecanismos propios de la justicia transicional, también desarrollados por la Corte IDH, se implementan como mecanismo los programas de reparación en sede administrativa, teniendo en cuenta el carácter sistemático y generalizado de las violaciones. En este punto recordamos la distinción como lo hace el derecho internacional, entre la reparación integral propiamente dicha que se da en procesos de reparación judicial y la reparación justa y equitativa propia de los programas administrativos.

Empero lo anterior, la Corte IDH ha incorporado dicho estándar de integralidad a las reparaciones obtenidas en el marco de un programa administrativo dirigido por el Estado, en variada jurisprudencia, desde el caso Almonacid Arellano contra Chile en el 2006, en donde el Tribunal no hizo distinción entre las medidas otorgadas por el Estado, en un proceso administrativo y las que se determinan en sede judicial, especialmente en el marco de tribunales internacionales, toda vez que, se estableció que el estándar que guía ese tipo de reparaciones, a un contexto de transición sigue siendo el Derecho Internacional de Derechos Humanos (Rincón, 2010).

Sin embargo, con posterioridad a esta decisión la Corte IDH, en la sentencia Gomes Lund y otros contra Brasil proferida en el 2010, consideró, tal como lo había hecho en casos anteriores, como el caso de Manuel Cepeda contra Colombia del mismo año, que los mecanismos nacionales que determinan formas de reparación, debían ser valorados en cada caso en concreto, pero esta vez refiriéndose a los programas de tipo administrativo. En dicha sentencia la Corte IDH se atribuyó la competencia para evaluar estos programas, bajo los criterios de Objetividad, Razonabilidad y Efectividad, frente a los cuales planteó:

La objetividad se refiere a la distinción de esa compensación económica de otras ayudas de carácter humanitario y de política social; la razonabilidad es referida a la utilización del principio de equidad conforme a las particularidades de cada caso, sin que se establezcan montos rígidos que no guarden mínimamente una relación con las violaciones y la efectividad, para medir si tal reparación fue efectiva para alcanzar el objetivo que busca la indemnización, el cual es compensar económicamente la situación y los gastos creados por la violación y restablecer a las personas afectadas a la situación o estatus que habrían disfrutado en ausencia de tal daño o lesión y que les habría permitido perseguir sus proyectos y metas. (Gomes Lund y otros contra Brasil, 2010)

En la misma línea en el año 2012 en el caso masacres de El Mozote y lugares aledaños contra Salvador la Corte IDH: valoró las iniciativas estatales de carácter general relacionadas con los sistemas de atención pública de la salud, pero señalando que no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado brinda a los individuos con las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos, en razón del daño específico generado, dentro de las medidas de rehabilitación.

Posteriormente en el año 2013 con los casos Lucero García y otras contra Chile, y afro descendientes desplazados de la cuenca del río Cacarica y otros (operación génesis) contra Colombia, estableció respectivamente, la convencionalidad de dichos programas, siempre que no privaran a las víctimas de acudir a la vía judicial. También estos programas deben cumplir con el estándar de coherencia interna y externa que hace alusión a la complementariedad de las distintas medidas de reparación integral y la articulación con otras de justicia transicional. (Salamanca, 2015)

Para finalizar dicho análisis en el año 2016, en el caso Yarcé y otras contra Colombia, la Corte IDH vuelve a abordar reparaciones en el marco de la Ley 1448 de 2011, donde acoge recomendaciones de peritos para evaluar la reparación administrativa bajo criterios como: la naturaleza y magnitud de las violaciones, los principios y componentes básicos de reparación integral, los principios de una política pública que oriente el programa y los estándares de la coherencia interna y externa.

II. Reparación administrativa en Colombia

La reparación administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano, como mecanismo de la justicia transicional es un derecho que se sustentó primigeniamente en la Ley 418 de 1997, el Decreto 1290 de 2008 y posteriormente se incorporó en la actual Ley 1448 de 2011, tales normativas nacieron de la imperiosa necesidad de garantizar el derecho a la reparación administrativa a un sin número de personas que han sufrido violaciones a derechos humanos en el marco del contexto de conflicto armado colombiano. Ahora bien, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas está compuesto por la Ley 1448 de 2011 y los decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 constituyendo el programa actual de reparaciones asociado a una política de justicia transicional.

Por consiguiente, por medio del CONPES No. 3726 de 2012 se complementan las medidas de restitución, compensación, rehabilitación, garantías de no repetición y medidas de satisfacción, inmersas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Reglamentario 4800 de 2011. De igual manera, tras la firma del “Acuerdo para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera” de 2016, y la expedición del Acto Legislativo 01 de 2017, se establecieron una serie de directrices respecto a la participación de las víctimas y la manera de repararlas, contemplando la creación de planes territoriales con enfoque reparador, las circunscripciones especiales a título de reparación en territorios afectados por el conflicto armado y la ampliación del universo de víctimas.

En materia de restitución, la Ley 1448 del 2011 incluyó la restitución de tierras, así mismo la restitución de vivienda, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana. A su vez, se indicó las medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones y finalmente las estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas.

Respecto a la compensación mediante el Decreto 4800 de 2011, se establece un monto por cada hecho victimizante⁵, en ese sentido, se estableció la indemnización administrativa por cada tipo de

⁵ARTÍCULO 149. MONTOS: Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos: 1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. 2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. 3. Por lesiones que no causen

daño. Es pertinente hacer mención especial sobre la indemnización para el tipo de desplazamiento forzado, pues el Decreto 1290 de 2008 posee enormes diferencias con la Ley 1448, en tanto que el primero consagró 27 SMLMV para este tipo y la Ley 1448 estipuló 17 SMLMV.

En materia de medidas de rehabilitación, el artículo 163 del Decreto 4800 de 2011, estableció que la UARIV es la encargada de diseñar las directrices del enfoque psicosocial, e involucra medidas médicas y psicológicas a las víctimas del conflicto armado, respondiendo a la gravedad de los perjuicios tanto físicos, mentales, sociales y psicológicos, derivados de violaciones a derechos humanos y la necesidad de emprender la búsqueda de mejorar dichos aspectos.

Por otro lado, en materia de medidas de satisfacción, la reparación desde una óptica simbólica radica en entender no solo los perjuicios materiales e inmateriales, desde la indemnización dineraria, sino, encontrar como aminorar el sufrimiento de la víctima, recalcar la dignidad por medio del reconocimiento del daño y la reconstrucción de los hechos, concentrándose en “la realización de actos u obras de alcance o repercusión pública dirigidas a la construcción y recuperación de la memoria histórica, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y la reconstrucción del tejido social” (Artículo 170, Decreto 4800, 2011).

El artículo 139 de la Ley 1448 de 2011 concibe las siguientes medidas:

“Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor; efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior, realización de actos conmemorativos; realización de reconocimientos públicos; realización de homenajes públicos; construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación”.

Por su parte las garantías de no repetición se articulan con acciones de prevención y protección, medidas de satisfacción, y medidas de justicia y otras medidas encaminadas a la no repetición de los hechos atroces cometidos en el marco del conflicto armado interno, desarrolladas:

“La desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley; la verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad; la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones a derechos humanos en el marco del conflicto armado”. (Ley 1448 de 2011, art. 149)

incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. 4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. 5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. 6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. 7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

Ahora bien, el *corpus juris* mencionado define la reparación como integral, de tal forma que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, incluyendo la reparación como medida transformadora con el objeto de mejorar la condición de las víctimas antes de la violación a sus derechos humanos. Sin embargo, a partir del compromiso de la solidaridad y no del reconocimiento de responsabilidad estatal, que se encuentran en la legislación 1448 de 2011 y la normativa que lo complementa, convergen bajo un mismo contexto las medidas de atención, asistencia y reparación. La anterior confusión muestra la dificultad propia del enfoque transformador de diferenciar entre la asistencia humanitaria, los derechos sociales de satisfacción progresiva y reparaciones por violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Como se puede observar, las medidas de reparación en la Ley 1448 del 2011 intentaron plasmarse de conformidad a lo definido por la Corte en cada una de las medidas y los estándares internacionales, sin embargo existen diferencias notables en lo que respecta a la cuantificación del daño, medidas de satisfacción y de no repetición. Se observa como la encuesta aplicada, reafirma parte de lo identificado en estudios más amplios como el del Centro Internacional de Justicia Transicional sobre la implementación del programa de reparaciones del 2015, en el sentido de que existe un cumplimiento parcial de los criterios de objetividad y razonabilidad, ante la falta de distinción de la compensación económica con respecto de otras ayudas de carácter humanitario y de política social; y de la razonabilidad, al no tener en cuenta las particularidades de cada caso, por el contrario se han establecido montos rígidos que no guardan mínimamente una relación con las violaciones.

Otro de los criterios establecidos por la Corte IDH para evaluar la convencionalidad de las reparaciones a nivel interno es el de efectividad, esto es, que los programas compensen los hechos padecidos y restablezcan a las personas afectadas a la situación o estatus que habrían disfrutado en ausencia de tal daño, para esto es importante analizar la situación actual de las víctimas frente a la materialización de este derecho.

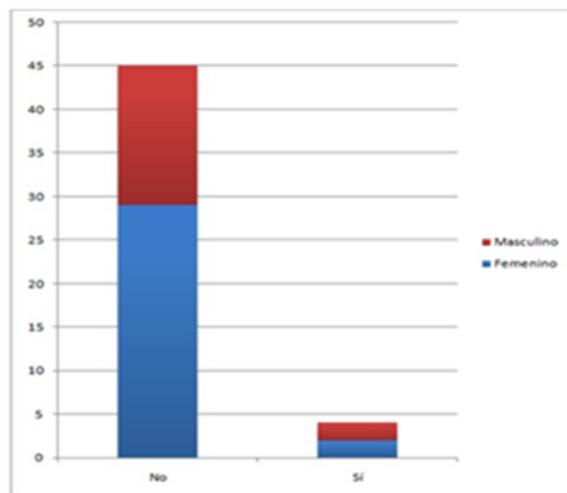
III. Análisis de los resultados y comparación con los estándares de la Corte IDH.

Teniendo como fuente la muestra poblacional conformada por 50 víctimas, se presenta el análisis de las medidas contempladas en el marco del Programa de Reparaciones de la Ley 1448 de 2011, analizados a la luz de los estándares interamericanos.

Medidas de compensación:

En el Gráfico 1 se ilustra el número de víctimas indemnizadas de la muestra poblacional distinguiéndolas según su género. De los resultados obtenidos, se observa con preocupación, que el grupo poblacional encuestado, en su mayoría no ha sido indemnizado, habiendo además un gran número de mujeres, que llevan más de una década en proceso de obtener una compensación, según se pudo establecer de la información recolectada en las encuestas y recepción de casos realizada.

No cumpliéndose de esta manera con el estándar de que la indemnización debe ser oportuna, lo cual supone que los plazos para su entrega deben ser razonables evitando el deterioro de forma creciente en los niveles de vida de la población víctima.



Fuente: Elaboración propia
Ilustración 1. Víctimas indemnizadas

En particular, en el caso de las mujeres que han sufrido múltiples violaciones a los derechos humanos, dentro de un contexto que las sitúa en desventaja inicial, pues enfrentan cotidianamente múltiples formas de discriminación, es de resaltar la situación de las mujeres campesinas, quienes enfrentan las difíciles condiciones de pobreza generalizada del área rural, lo cual junto a la violencia generalizada, las lleva a desplazarse forzosamente hacia las urbes.

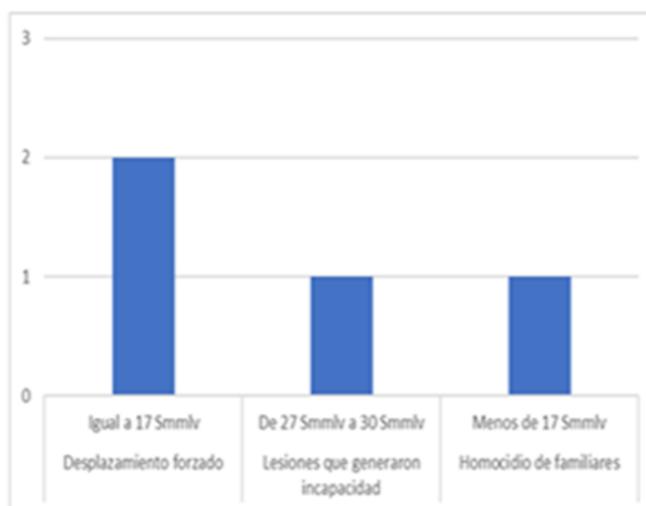
Por ello, es importante la adopción y el cumplimiento de una política de género, que permita identificar, cómo el conflicto armado colombiano, afectó de manera diferenciada sus proyectos de vida en el transcurrir de los años, en razón de las construcciones de género y las formas específicas de discriminación. (Guzmán y Chaparro, 2013 p.14).

Al respecto es de resaltar, dentro de las mujeres que recibieron algún tipo de compensación económica que hacen parte de la muestra poblacional, el caso de una mujer agricultora desplazada del municipio de Turbaco y víctima por el homicidio de su esposo. La cual presentó su declaración bajo la vigencia de la Ley 1448 por los hechos victimizantes ocurridos hace más de 20 años obteniendo como respuesta de la UARIV, ante su solicitud de indemnización la siguiente misiva:

“Realizada la valoración se le reconoce como víctima indirecta por el homicidio de su esposo, pero por un error en su información personal no le ha sido entregada la indemnización, estableciendo un plazo hasta el 30 de noviembre de 2017, para realizar la gestión de su entrega. Respecto al hecho del desplazamiento se le informa que existe fecha cierta para la entrega de la misma siendo esta el 29 de mayo de 2020”

Así mismo, en contravía del concepto de goce efectivo de derechos desarrollado por la Corte Constitucional desde las sentencias T-525 de 2002 y la T-025 de 2004, en la mayoría de repuestas de la UARIV, ante las solicitudes de indemnización, se observó un patrón en el que se invocaba exclusivamente el criterio de sostenibilidad fiscal, para justificar la demora en las entregas, los bajos montos y las razones por las cuales la modalidad en que se otorga, se hace por núcleo familiar y no de manera individual. Es decir, este criterio no se usa para fijar una progresividad en los derechos a largo plazo, sino para negarlos o no reconocerlos oportunamente, dejando de lado las directrices y propósitos de la reparación. Es menester mencionar que el Decreto 3011 de 2013 “por el cual se reglamentan las leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012”, introdujo cambios en la indemnización, estableciendo para los casos que se fallen en justicia y paz que se pagará esta a todos y cada uno de las personas reconocidas en el fallo debidamente ejecutoriados como víctimas directas e indirectas, así como el monto más alto establecido por cada tipo penal.

Ahora bien, los montos de las indemnizaciones entregadas a cada víctima se otorgan de acuerdo al tipo de violación o hecho victimizante, siendo las victimizaciones más frecuentes en el grupo poblacional objeto de esta investigación las que se ilustran a continuación en el Gráfico 2:



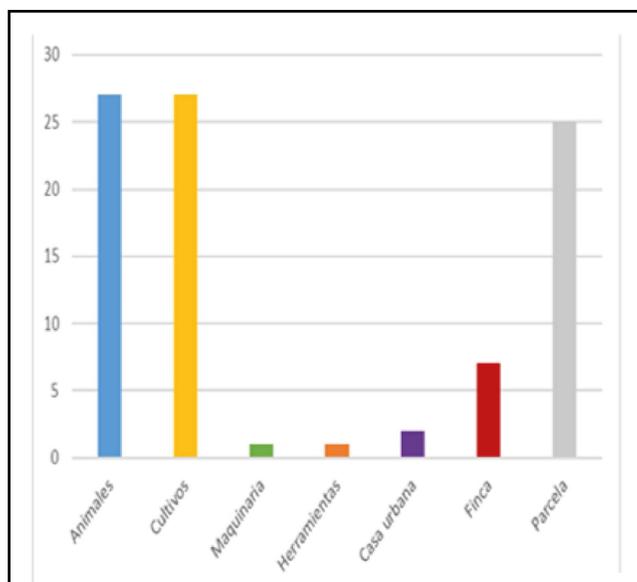
Fuente: Elaboración propia
Ilustración 2 Montos recibidos.

En el Gráfico 2 se observan los montos por hecho victimizante, de las personas que recibieron efectivamente el pago; por hechos de desplazamiento osciló entre 12.000.000 y 14.000.000 millones de pesos, por hechos como el homicidio aproximadamente de 11.000.000 millones y por lesiones graves por mina antipersonal (MAP) o municiones por explotar (MUSE) con incapacidad, en un monto de 18.000.000 millones. Estas indemnizaciones, al estar enmarcadas dentro de un programa administrativo de reparación con carácter masivo, se definen en una forma estándar, en aplicación al principio de equidad.

Estas sumas resultan, según las respuestas de la UARIV de la aplicación de un tratamiento diferenciado, respecto a los montos y los beneficios ofertados, de acuerdo a factores como, el tipo de violación, la fecha en que hayan ocurrido los hechos, el momento de la declaración, la inclusión en el RUPD y la de presentación de la solicitud de indemnización, entre otros aspectos.

De esta manera en caso de desplazamiento, serían de 27 SMLMV, si este ocurrió con anterioridad al 2008, si fue presentada la solicitud de indemnización hasta el 2010 y si fue incluido en el RUPD hasta el 22 de diciembre del mismo año. De no cumplirse dichos requisitos o de cumplirlos parcialmente se les entregarían la suma de 17 SMLMV. (Corte Constitucional, SU- 254,2013)

En materia de homicidio, el Decreto 1290 del 2008, establecía que se le debían entregar a las víctimas 40 SMLMV y la Ley 1448 modificó este aparte incluyendo la palabra “hasta 40 SMLMV”, lo que da un margen para que la víctima reciba menos de 40 salarios, tal como en el presente caso, en donde recibieron menos de 17 SMLM un monto muy bajo, frente a la afectación sufrida y que da al traste con el criterio de reparación justa en el cual se deben considerar las distintas dimensiones de los daños producidos y que las víctimas no pierdan la posibilidad de acudir a la vía judicial.



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 2 Bienes mueble e inmuebles abandonados o despojados forzosamente

Nótese sobre el monto de las indemnizaciones, que si bien, al estar enmarcadas en un programa administrativo de reparación con carácter masivo, donde no responden a la situación particular de cada víctima antes de la violación, sino a un criterio de equidad, en el que se fijan unos montos por cada tipo de violación a los DDHH, dicha fijación de los montos por la ley, implica una categorización de derechos, la cual podría crear situaciones de desigualdad entre las mismas víctimas de diferentes violaciones. Además de ser unos montos extremadamente bajos frente al porcentaje del cálculo global del daño inmaterial que podría fijarse en la vía judicial ante el sistema de peticiones

de la Corte IDH o en la jurisdicción interna, teniendo en cuenta que en su mayoría las víctimas no acceden a este último tipo de reparación. Hay que resaltar que estas sumas de dinero difícilmente permitirán a las víctimas alcanzar un goce efectivo de sus derechos bajo un enfoque transformador, también por la falta de articulación, con otras medidas de reparación, de atención y asistencia contempladas en la ley.

Medidas de restitución

En materia de restitución se debe señalar, que estas cobran especial relevancia en el conflicto armado colombiano, por cuanto la acumulación de tierras por despojo y abandono forzado, asociados a la dinámica del conflicto por el territorio, han hecho parte de la práctica generalizada de los distintos actores que han participado en el conflicto armado. En razón de ello, seguidamente se presenta en el Gráfico 6 los bienes, muebles e inmuebles, despojados o abandonados forzosamente.

Como se observa, la gran mayoría de las víctimas encuestadas tuvieron como pérdida en primer y segundo lugar bienes muebles tales como sus animales y cultivos y en tercer lugar abandonaron su parcela como bien inmueble.

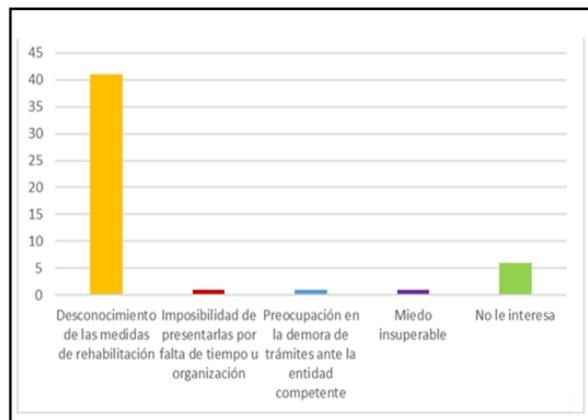
Este gráfico hace retomar la discusión sobre el alcance de la restitución, pues de esta medida se encuentra excluida la posibilidad de una restitución de los bienes muebles despojados, por disposición del legislador colombiano y avalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-715 del 2012; aquí se estableció que si bien la reparación de los bienes muebles, es de carácter imperativa desde el punto de vista constitucional, no sería obligatoria a través del mecanismo de restitución, como si lo sería en el caso de los bienes inmuebles, ya que el daño causado se protege a través de otros mecanismos, tales como la vía de la indemnización administrativa, y la vía judicial.

Empero lo anterior, las medidas de compensación o indemnización por vía administrativa, no abarcan con suficiencia la totalidad del daño material sufrido por las víctimas a consecuencia del despojo, usurpación o abandono forzado de sus bienes muebles, siendo la única posibilidad de que se les incluya este tipo de daño en la reparación, acudir a la vía judicial. Lo cual, si bien es optativo de la víctima, no exonera al Estado del deber de reparar los bienes muebles. Otro inconveniente es que en la vía judicial el estándar probatorio para demostrar la existencia del daño es más alto, por lo que en todos los casos las víctimas no utilizan esta vía jurisdiccional. El Estado no proporciona un recurso sencillo, efectivo y adecuado para la restitución de bienes muebles a las víctimas de desplazamiento forzado. Aunado a lo anterior, la mayoría de víctimas encuestadas no han iniciado el proceso de restitución, siendo la razón principal el desconocimiento de las vías y procedimientos para ello, lo que demuestra una falta de articulación de las medidas de indemnización con los procesos de restitución de tierras, lo cual no es coherente con el enfoque transformador del proceso de reparación administrativa, ni con lo preceptuado por la CorteIDH.

Medidas de rehabilitación

En relación con la rehabilitación, como componente esencial de la reparación, ninguna de las personas encuestadas manifestó haber hecho parte de alguna medida de rehabilitación, por lo que el Gráfico 7 muestra las principales razones por las cuales no han participado.

El desconocimiento de las medidas fue la razón preponderante por la que las víctimas no han materializado este derecho, que busca brindar una atención adecuada a los padecimientos psicológicos e inmateriales sufridos en virtud de las violaciones declaradas, según la Corte IDH.



Fuente: Elaboración propia

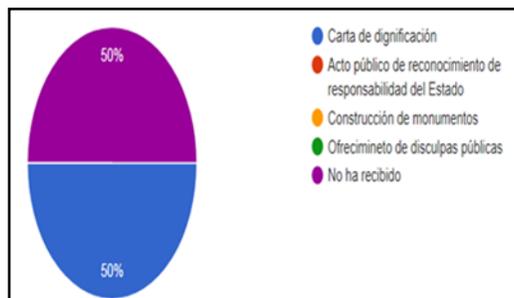
Ilustración 3 Razones para no solicitar medidas de rehabilitación

Según el estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia, presentado por el Centro internacional para la Justicia Transicional en el 2015, a nivel interno, el Papsivi, es el programa más importante de la política de rehabilitación; ante la necesidad de ejecutarlo se instaló un grupo de asistencia y reparación del Ministerio de Salud quien cuenta con funciones de diseño, monitoreo, divulgación y definición de criterios técnicos, sin embargo, los responsables de la ejecución directa de este programa son las entidades territoriales (Decreto 4800, artículos 164 y 165, en relación con el artículo 174 de la Ley 1448) quienes la mayoría de las veces no están articuladas con el gobierno central y cuentan con un gran número de víctimas para suministrar toda la ruta de atención y la información necesaria para los procesos de rehabilitación.

Lo anterior, podría explicar los resultados de la encuesta frente a este derecho, requiriéndose entonces la realización de campañas de divulgación de los programas y una mayor articulación para la ejecución oportuna del mismo para dar cumplimiento a esta medida y ser congruentes con lo ordenado por la Corte Interamericana.

Medidas de satisfacción

En el Gráfico 5 se presenta el porcentaje de víctimas de la muestra poblacional que recibieron alguna de las medidas de satisfacción contempladas por la Corte y desarrolladas por la ley.



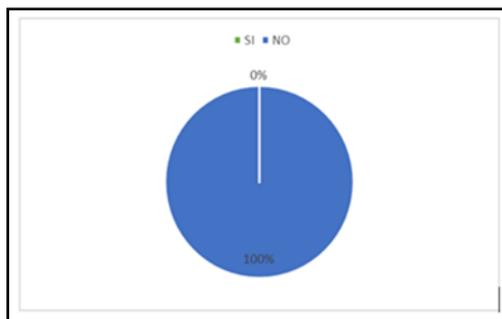
Fuente: Elaboración propia
Ilustración 4 Medidas de satisfacción

En relación a esta medida de reparación, es de resaltar que solo se vio materializada, para las víctimas que fueron beneficiadas, con la entrega de una carta de dignificación, en la cual se dice que: “El Estado siente profundamente que usted haya sido afectado por la vulneración de sus derechos dentro del marco del conflicto armado interno” y que “el Estado está dispuesto a pagar una deuda largamente aplazada con usted de una violencia que tiene que terminar”. Dicha carta puede ser entregada por lo general en diferentes momentos, tales como, durante la entrevista del PAARI, durante la entrega de la compensación económica o en ceremonias de dignificación.

Sin embargo, esta no incluye el reconocimiento de hechos específicos, ni el reconocimiento de responsabilidad, solo el de una obligación incumplida, que reconoce la insuficiencia de la reparación. De esta forma solo es una referencia impersonal a la posición del Estado frente a los hechos victimizantes, en repuesta a las solicitudes de las víctimas. Así pues la UARIV ofrece una disculpa en nombre del Estado, pero esta no está acompañada de medidas que devuelvan el buen nombre a las víctimas, ni tampoco otras medidas que le den sentido a la integralidad de reparación, no ajustándose a las medidas de satisfacción que contempla tanto la jurisprudencia de la CIDH como la misma ley 1448 de 2011, en su normativa al incorporar los estándares.

Garantías de no repetición

En el Gráfico 6 se ilustran las variables del número de víctimas que conforman la muestra poblacional, respecto a las que les fueron brindadas como garantías de no repetición.



Fuente: Elaboración propia
Ilustración 5 porcentaje de víctimas con garantías de No repetición

Sobre las garantías de no repetición, se observa que de la muestra encuestada en ningún caso el Estado adelantó este tipo de medidas, ni siquiera en el caso del retorno voluntario de una víctima de desplazamiento a su lugar de origen. Lo anterior a pesar de que la Ley 1448 de 2011, consagra diecinueve medidas de no repetición, las cuales deben ser transversales en todo el proceso de reparación.

Lo que sugiere que si bien el Estado ha incorporado las garantías de no repetición en su normativa interna, estas no alcanzan a cobijar a todo el universo de víctimas que las requieren para alcanzar la integralidad en su proceso de reparación, como se evidencia de la población encuestada que manifestó no acceder a ninguna de ellas.

A esto se suma que el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, hasta marzo del 2016 denunció a través del semanario *voz* el impactante aumento del accionar paramilitar en todo el país: 28 personas asesinadas, de las cuales 13 pertenecían a movimientos sociales y organizaciones defensoras de derechos humanos; 15 personas fueron asesinadas en el marco de las mal llamadas acciones de ‘limpieza social’ como parte de su táctica de generar terror y zozobra para controlar a las comunidades donde hacen presencia.

En total documentó el citado movimiento 54 agresiones hacia líderes y organizaciones defensoras de derechos humanos, lo que equivale a dos agresiones por día, entre amenazas, atentados, asesinatos, montajes judiciales y seguimientos.

CONCLUSIONES

Se observa un cumplimiento parcial a los criterios de objetividad, razonabilidad y efectividad que deben guiar los programas de reparaciones administrativas para Estados en procesos de transición establecidos por la CIDH. Se ha avanzado en la objetividad, al establecerse que las ayudas de carácter humanitario no pueden ser descontadas del monto entregado en calidad de indemnización, prohibición establecida en la sentencia C-1199 de 2008, donde se afirma que la falta de esta distinción vulnera el derecho a la reparación, criterio reiterado en la SU-254 de 2013, hasta las sentencias C-462 de 2013 y -280 de 2013; sin embargo respecto del criterio de la efectividad, aún muchas no han sido compensadas por los hechos padecidos ni por los gastos creados por la violación lo cual no les ha permitido continuar con sus proyectos de vida.

La Ley 1448 de 2011 por medio de los CONPES ha desarrollado una política pública con el propósito de otorgar de manera integral las reparaciones administrativas a las víctimas del conflicto armado, lo cual se complementa con la creación del SIVJRN, ya que se estableció la articulación entre los diferentes componentes del sistema, con las reparaciones administrativas de la Ley 1448 de 2011, posibilitando el cumplimiento de los estándares tanto de integralidad y coherencia externa e interna, establecidos por la Corte IDH. Además que en el acuerdo adquieren un enfoque

territorial los programas, otorgándoles un carácter reparador y centralizándose en la participación y consulta de las víctimas en el proceso.

Es así como, dentro del marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR) se abrió la puerta para realizar las modificaciones que sean necesarias a la Ley de Víctimas para garantizar la reparación de las mismas, resulta importante tener en cuenta las presentes percepciones sobre el cumplimiento de los estándares para avanzar en la construcción de paz territorial, en la cual la participación de las víctimas del conflicto tiene un papel preponderante.

Los resultados de la encuesta aplicada a la muestra poblacional muestran que las medidas de indemnización tienen un carácter minimalista frente a lo que podría recibir una víctima en cualquier escenario judicial, lo cual junto con el lento avance en su entrega deterioran los niveles de vida, siendo necesario el reconocimiento de una compensación económica que guarde alguna proporcionalidad con las violaciones y la diligencia en la entrega.

Otra problemática que genera gran preocupación se refleja en la inseguridad jurídica que poseen las víctimas frente a la aplicación de los criterios de priorización de las indemnizaciones y en las repuestas estándar a supuestos fácticos diversos que presentan las víctimas.

Resulta imperativo trabajar en la efectividad de las medidas de satisfacción, rehabilitación y en particular garantías de no repetición, mediante una adecuada sanción, juzgamiento e investigación de los responsables, así como de las reformas institucionales del Estado. Siendo necesario medidas efectivas con enfoque de derechos y no desde un enfoque de lecturas restringidas sobre el impacto fiscal.

Es de aplaudir que en el actual SIVJRNR, se haya consagrado una comisión encargada no solo del esclarecimiento de la verdad, sino de evitar que los lamentables hechos que sucedieron dentro del marco del conflicto vuelvan a repetirse.

En consecuencia es necesaria una revisión a la Ley 1448 de 2011, en la que se tenga en cuenta los informes de la Comisión de Seguimiento, la participación de las víctimas y académicos expertos en DIDH, en aras de buscar el cumplimiento de las medidas de reparación que tenga en cuenta los daños causados, los derechos protegidos y el imperativo de superar la situación de vulnerabilidad de las víctimas, acorde a los criterios de reparación transformadora, pues dado que el cumplimiento de los criterios es parcial, se habilitaría eventualmente la competencia subsidiaria de la CIDH, para disponer las reparaciones pertinentes de forma complementaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bregaglio, R. (2015), *Cuando la Corte no nos mira: Las reparaciones como factor diferenciador en una sociedad postconflicto en el caso peruano*. En: SELA 2015: Inequidad (en prensa).

Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2015). *Estudio sobre la implementación del programa de reparación individual en Colombia*.

Corte IDH. Caso 19 comerciantes contra Colombia, 2004, pág. 20. pág. 124.

Corte IDH. Caso Fermín Ramírez contra Guatemala, 2005, pág. 62.

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros contra Chile, 2006, pág.64.

Corte IDH. Salvador Chiriboga contra Ecuador, 2008, pág. 26.

Corte IDH. Caso Campo Algodonero contra México, 2009, pág.136.

Corte IDH. Gomes Lund y otros contra Brasil, 2010, pág.111

Corte IDH. Masacres El Mozote y lugares aledaños contra Colombia, 2012, pág.335.

Corte IDH. Operación génesis contra Colombia, 2013 pág.137

Corte IDH. Pueblos indígenas Kuna Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros contra Panamá, 2014, pág.14.

Corte IDH. Caso Yarce y otras contra Colombia, 2016, pág. 15.

Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny .R.(2009) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión.*; Memoria del CNRR. Bogotá: DeJusticia.

Forer, A. (2011). *Colombia: un nuevo modelo de justicia transicional*. Bogotá: ProFis.

Guzmán, D. y Chaparro, E. (2013) *Restitución de tierras y enfoque de género*. Dejusticia, ediciones Antropos.

Greiff, P. D. (2011). *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la justicia transicional*. Recuperado el 2016, de Disponible en: www.anuariocdh.uchile.cl

Martha Minow, D. C. (2011). *Justicia transicional*. Bogotá: Nuevo Pensamiento Jurídico.

Rincón, T. (2010). *Verdad, justicia y reparación, La justicia de la justicia transicional*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Salamanca, N. (2015) *Aportes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Reparación Integral de Víctimas: Análisis del caso Colombiano*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. D.C., Colombia.

Siri, A. J. (2001). *El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana*. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 1-10.

Uprimny y Sánchez, (2010) “*Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, 12, (2), pp. 305-342.